

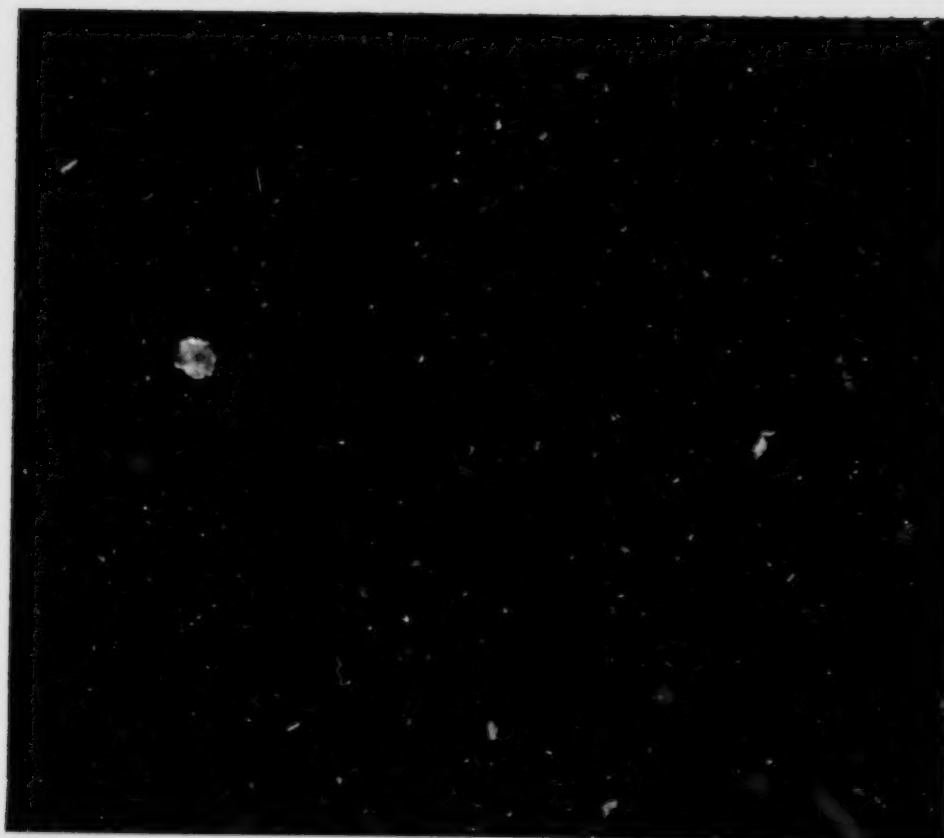


Correctional Service
Canada

Service correctionnel
Canada

**Third Report of
The Strategic Planning Committee
to The Correctional Service of Canada**

1983



Canada

Published by the Communications Branch
The Correctional Service of Canada
Under authority of the Solicitor General of Canada

Copies may be obtained from:

The Communications Branch
The Correctional Service of Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P9

© Minister of Supply and Services Canada 1983
Catalogue No. JS81-1/1983
ISBN 0-662-52784-4

**THIRD REPORT OF
THE STRATEGIC PLANNING COMMITTEE
TO THE CORRECTIONAL SERVICE
OF CANADA
1983**

AN ADVISORY GROUP TO THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA

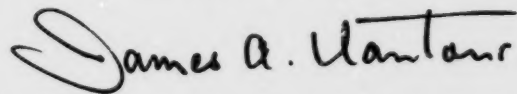
June, 1983

D.R. Yeomans
Commissioner of Corrections
The Correctional Service of Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Yeomans,

I am pleased to submit the Third Report of the Strategic Planning Committee for the period April, 1982 to May, 1983.

Sincerely yours,

A handwritten signature in dark ink, reading "James A. Vantour". The signature is fluid and cursive, with a large, stylized initial "J".

James A. Vantour
Chairman,
Strategic Planning Committee

MEMBERS OF THE COMMITTEE*

Dr. Jim Vantour, Chairman
Dr. Marie-Andrée Bertrand
Mr. John Braithwaite
Mr. Allen Breed

Mr. Alfred Levin
Professor Ken Norman
Mr. Sydney Shoom
Dr. Sharon Sutherland

Research Assistant: Cathy J. Gillis

PAST MEMBERS

Dr. Tadeusz Grygier
Judge René J. Marin

Mr. W.T. McGrath
Mr. Tony Sheridan

* See Appendix A for biographical information on members.

MANDATE*

The Committee's mandate requires that it consider possible future directions for The Correctional Service of Canada in light of events likely to occur within CSC, in other criminal justice components and in the wider socio-cultural environment.

Specifically, the Committee's mandate is as follows:

To assist The Correctional Service of Canada in proactive planning by estimating the probability of future events and conditions in criminal justice and related fields and analyzing their impact on CSC on various time horizons up to 15-20 years.

To accomplish this end, The Strategic Planning Committee will:

- a) exchange information with pertinent individuals and organizations;
- b) periodically inform CSC planners of its findings in order to guide near-future decisions and facilitate consideration of the future consequences of present decisions;
- c) examine the following:
 - the Ministry of the Solicitor General;
 - Canadian Criminal Justice System; and
 - Criminal Justice and Corrections in other jurisdictions, new directions and long-term proposals in the field...

... in the context of Canadian social, economic, political and cultural factors.

* On November 9, 1982, at the Federal-Provincial Heads of Corrections Meeting, it was agreed that the Strategic Planning Committee become an advisory committee to the Heads of Corrections and that the Committee's mandate be amended accordingly. The Revised Mandate is as follows:

- To assist the **Heads of Corrections** in proactive planning by estimating the probability of future events and conditions in criminal justice and related fields and analysing their impact on corrections on various time horizons up to 15 to 20 years.

This report, and the preceeding reports, were prepared in accordance with the original mandate.

FOREWORD

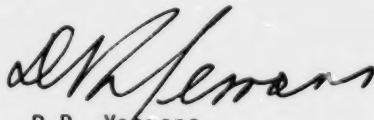
This report is the third annual report from the Strategic Planning Committee - an independent committee of respected officials from the private, academic and criminal justice sectors gathered together to forecast the long-range future in which The Correctional Service of Canada must operate.

In one respect, it is the final report in which the Committee will address issues exclusively for the concern of The Correctional Service of Canada. The Federal-Provincial Heads of Corrections have agreed that the Committee become an advisory committee to the Heads of Corrections.

The Committee, therefore, will contribute to long-range policy development for correctional services in Canada.

The Correctional Service of Canada will continue to use the work of the Committee in two ways. First, their views on the long range future will be carefully analysed by Correctional Service planners and integrated into medium range (three to five years) planning initiatives. Second, the Committee reports will again be widely distributed, both within and outside the Service in order to influence the thinking of those who must operate the Service today and prepare the Service for the future.

I anticipate that this report and others to follow will extend the planning horizon for all officials in The Correctional Service of Canada and in other Canadian jurisdictions. In addition, I hope that a result will be that The Correctional Service of Canada will always be in step with the needs and expectations of Canadian society.



D.R. Yeomans
Commissioner

TABLE OF CONTENTS

SUMMARY	i
LONG-TERM STRATEGY.....	1
WORKING PAPER NO. 4 - CSC ORGANIZATIONAL DESIGN AND PRACTICES: IMPLICATIONS FOR THE FUTURE.....	3
Introduction.....	5
1971-1982: An Era of Transition.....	6
The Correctional Strategy: From "Rehabilitation" to "Opportunities".....	11
Toward a More Just and More Humane Environment: The "Liberalizing" of Institutions.....	16
The Classification and Management of Inmates.....	29
The Future: Toward 2001	48
Afterword.....	68
References.....	69
 APPENDIX A - Members - Strategic Planning Committee.....	73
APPENDIX B - Publications.....	76
APPENDIX C - Committee Presentations.....	77

SUMMARY:
THIRD ANNUAL REPORT OF
THE STRATEGIC PLANNING COMMITTEE
1983

The Committee's mandate is:

To assist The Correctional Service of Canada in proactive planning by estimating the probability of future events and conditions in criminal justice and related fields and analyzing their impact on CSC on various time horizons up to 15 to 20 years.

The Committee's tasks are:

- to develop reasonable and useful images of the future which will assist the decision-maker in facilitating the system's adaptation to the external environment; and,
- to increase understanding of the future consequences of present decisions.

In our First Report, the Committee developed four theoretical models which collectively represent limits within which the correctional system is likely to change.

In our Second Report, we identified a number of broad areas which create changes in criminal justice and corrections. Each of these areas is being developed in the form of a working paper. These papers will be used to develop plausible CSC futures.

In our Second Report, we examined "Demographic Factors", "Natives", and "The Federal-Provincial Division of Responsibility in Corrections".

In this, the Committee's third report, we concentrate on "The Organizational Design and Practices of The Correctional Service of Canada" (CSC) with a view to identifying certain trends that will provide a snapshot of the future CSC operation. We have also incorporated another major area, "the Rule of Law", into this discussion.

In order to identify the factors which have helped shape the current CSC system and to recognize the precursors of current trends, we include an examination of the federal penitentiary system in the seventies.

We then look to the future: where will the current trends take The Correctional Service of Canada?

Three major issues are examined:

The "Liberalizing" of Institutions

- Judicial scrutiny of CSC and other prison systems is here to stay. Prison systems are not "closed". They are opening - at least through current and potential litigation - to judicial supervision under the law.

The Classification and Management of Inmates

- There has been increasing specialization of institutions and increasing numbers in existing "special categories" of inmates. We expect the federal system of the future to be even more specialized than it is today.

The Correctional Strategy

- The "opportunities" approach will continue to be a dominant thrust in CSC, particularly for inmates in the medium and lower security levels who are seen as having the potential to benefit in an immediate way from educational and other opportunities.

However, we see two sharply-opposed alternative scenarios for inmates in the higher levels of security:

- since such inmates are considered "beyond help" or "treatment", within existing resources, high security facilities may become punishment centres or "warehouses".
- with the increasing emphasis on rights and the growing influence of interest groups, and since high security inmates manifest the most personal problems, pressure to do something for them will mount and the higher levels of security may become "treatment" centres.

Social values, as expressed through special interest groups, will not permit the acceptance of the first scenario and the staff and management of CSC will continue to be driven by the need to strive towards a system that is "worthy of our society". This is a desirable goal which needs to be acknowledged and supported by all Canadians if it is to be achieved.

LONG-TERM STRATEGY

In our second report, we outlined the Committee's long-term strategy. Our new commitment to provincial and territorial corrections has caused us to reflect on our planned direction.

Briefly, in the *First Report of the Strategic Planning Committee*, we presented four theoretical models. These models collectively represent reasonable limits within which the correctional system can be expected to change over the next twenty years.

The models described in our first report are:

- Retribution
- Treatment and Rehabilitation
- Minimum Intervention
- Shared Responsibility

Having established these parameters within which change in criminal justice may occur, we directed our attention to an identification of the factors that could move the system and trends that are moving the system in the direction of one or more of the models.

In tracing the origins of the current trends and the forecasts from the various sources, we identified a number of broad areas from which changes in criminal justice and corrections appear to be generated. These areas, taken collectively, represent the significant milieu in which the criminal justice system functions and the parameters of the sources of change that could ultimately impact on CSC.

These critical areas, or problematic factors, are those that are likely to move the current system in the direction of one or more of the four models. They are:

- Patterns of Community and Social Services
- Correctional Theory, Practice and Policy-Making
- Demographic Factors
- CSC Organizational Design and Practices: Implications for the Future
- Economic Factors
- Federal-Provincial Division of Responsibility in Corrections
- Special Groups (including Women and Natives)
- The Rule of Law
- Values and Attitudes

Each of the significant areas identified above is being examined through the development of a "working paper".

Our second report included two major working papers:

- Demographic Factors
- Federal-Provincial Division of Responsibility in Corrections

In addition, a paper on Natives was included. This paper was a sub-section of another major area: "Special Groups".

A survey of current criminal justice literature was also reported. This paper was an overview of recent writings on the future of corrections.

We also prepared two short discussion papers containing forecasts - or "red flags" for CSC - based on recurrent issues from the first annual report and our working papers. The first concerns Natives; the second addresses the future inmate profile.

In this, our third report, we develop two more major areas:

- CSC Organizational Design and Practices
- The Rule of Law

With the concurrence of the Federal-Provincial Heads of Corrections, we intend to continue this process by developing the areas yet unaddressed. However, in originally scanning the horizon to identify these major areas for study, we acknowledged that other specific areas were being rejected because of their minimal impact on CSC. In view of our expanded mandate, some of these areas may have to be reconsidered since their impact on provincial and territorial corrections could be substantial.

In any event, in each of our working papers, we will attempt to identify the consequences of trends for both the provincial and territorial systems as well as CSC.

Although we will, in the future, present our reports to the Heads of Corrections, neither the Committee's membership nor its role as an independent advisory group is affected by the change in mandate.

**CSC ORGANIZATIONAL DESIGN AND PRACTICES:
IMPLICATIONS FOR THE FUTURE**

Working Paper No. 4

A description of the Canadian Penitentiary System in
the seventies and The Correctional Service of Canada
in 1982, with implications for the future.

And in today already walks tomorrow.

- Samuel Taylor Coleridge

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION.....	5
1971-1982: AN ERA OF TRANSITION.....	6
Focus of the Report.....	10
THE CORRECTIONAL STRATEGY: FROM "REHABILITATION" TO "OPPORTUNITIES".....	11
TOWARD A MORE JUST AND MORE HUMANE ENVIRONMENT: THE "LIBERALIZING" OF INSTITUTIONS.....	16
Substantive Changes.....	16
Procedural Changes: The Evolving Impact of The Rule of Law.....	18
Both Substantive and Procedural Changes.....	22
External Relations.....	26
THE CLASSIFICATION AND MANAGEMENT OF INMATES.....	29
Organization.....	29
Administration.....	30
Personnel.....	30
Inmate Profile: An Overview.....	30
Special Categories of Inmates.....	33
Female Inmates.....	34
"Particularly Dangerous" Inmates.....	36
Inmates Requiring Protection.....	38
Mentally Disabled Inmates.....	40
Natives.....	42
Long-Term Inmates.....	44
Sexual Offenders.....	45
Drug Addicts.....	46
Aged Inmates.....	47
Summary.....	47
THE FUTURE: TOWARD 2001.....	48
Introduction.....	48
The Rule of Law.....	48
The Classification and Management of Inmates.....	49
Forecasts.....	53
Dangerous Inmates.....	53
Inmates Requiring Protection.....	54
Mentally Disabled Inmates.....	55
Mentally Retarded Inmates.....	57
Long-Term Inmates.....	57
Aged Inmates.....	59
"Young" Inmates.....	60
Summary.....	60
The Trend Toward Specialization: General Implications.....	62
The Correctional Strategy.....	65
Afterword.....	68
References.....	69

INTRODUCTION

In this report, the Committee examines the current organizational design and practices of The Correctional Service of Canada (CSC) with a view to identifying trends that will characterize the future CSC operation.

In order to discern the sources of current trends and the factors which have helped shape the contemporary CSC system we include an analysis of the penitentiary system of the seventies.*

The year 1971 is used, albeit somewhat arbitrarily, as a point of departure so that we may compare system philosophies, population profiles, classification schemes and resources with their current counterparts. This was also the year of the Kingston Penitentiary riot which was the forerunner of a series of riots, hostage-takings and prison murders. The events of that year and the subsequent inquiries, at least in part, were catalysts for the changes which were coming about in the philosophical thrust of federal corrections.

We then address the future: Where will these trends take The Correctional Service of Canada? Do we see new influences that might disrupt apparent trends?

* The Correctional Service of Canada was known as The Canadian Penitentiary Service until 1977.

1971-1982: AN ERA OF TRANSITION

The 1970's was a decade of significant change in criminal justice in Canada. The developments in the criminal justice system and in the operation of federal penitentiaries must be seen, however, as part of a mosaic of social change.

By the late 1960's, there were popular movements all over the western world challenging the concentration of power in the state. Special groups, emphasizing the need for participatory democracy, demanded recognition and roles in more decentralized systems.

Many of these movements focused on the rights and needs of the individual for more protection from the power of the state, and resulted in a growing demand and respect for individual human rights and a procedural emphasis on the responsibilities of the state to respect the rights of its citizens. Politicians of the day encouraged the trend to more citizen participation. Prime Minister Trudeau made "participation" and the "just society" themes of his campaign for election in 1968, and, on his election, implemented programs like "Opportunities for Youth" which were intended to address substantive inequalities through enhanced community action.

The emergence of a "counter-culture" in the United States - a shift in values, a major symptom of which was the expansion of consciousness through the use of drugs - fostered a skepticism about the traditional explanations of criminal behaviour (which accepted that the state's definition of fault was legitimate, and differed mainly in whether the cause of misbehaviour was in individual maladjustment or environmental factors).

Related to this, and because the state's corporate power was under growing criticism, white-collar crime became a more prominent theme in the burgeoning critical criminological literature. Because of the system's dissimilar responses to white-collar crime and to traditional offences against real property, the criminal justice system was considered by many to be unfair. This perception focussed increased attention on the thoughts of the "critical school" of criminological theory which questioned the very legitimacy of the criminal law and argued that it operated as a means of exercising control over those who might represent threats to the status quo.

The black civil rights movement in the United States in the early sixties was a precedent for the organization of many disadvantaged minorities and equal rights organizations. It eventually led, through the Black Muslim movement, to a political analysis of imprisonment. During the late 1960's, there was an explicit linkage between the American Black Panther movement and many other minority groups, including some militant associations of native Indians in both the U.S. and Canada.

In the United States, with the imprisonment of war resisters, drug offenders, and the organization in prison of minorities (in particular,

the growth of the Black Muslims), American inmates, and eventually inmates in other countries, came to consider themselves to be politically oppressed and many groups were encouraged to think of themselves as political prisoners.

The eroding legitimacy of the state and the politicizing of many segments of the population that were previously powerless and apolitical (college students, the poor, and racial or cultural minorities) have had a huge impact upon the prisons. These groups influence each other in a spiral of increasing politicization of areas of life previously thought to be beyond the realm of political analysis and action. When an activist from one of these groups is incarcerated, he will be able to interpret penal conditions, both oppressive and otherwise, to other prisoners in such a way as to make them ready for revolution. Prisons also feed back activists into the general society, where their intimate knowledge of the system can make them more effective as reformers or radicals.

Interestingly, prisons are the one place in America where leaders from scattered radical movements and widely differing institutional bases rub shoulders with one another and exchange insights and ideologies as they do commissary items. Men from ghettos... cross-fertilize with radical college students who have never seen poverty outside of books, but who have much to teach about the theory of revolutions. A fair statement may be that our prisons have replaced the college campuses as the major developing-ground for radicalism.¹

By 1980, it was contended that many inmates "have withdrawn the consent on which prison government has rested".²

In addition,

the accelerated growth in the number of inmates has filled American prisons with aggressive young offenders unfamiliar with, and unwilling to abide by, the norms of the old inmate culture.³

Both situations - the politicalization of inmates and the increased numbers of young offenders - were soon evident in Canada. The outcome of these developments was prison unrest, culminating in 1971 in the Kingston Penitentiary riot in Canada and the Attica riot in the U.S.

Charles Silberman suggests that the riots were an understandable and perhaps predictable response to a profound change in the nature of North American society - specifically, to the growing emphasis on individual dignity and rights and the growing acceptance of the legitimacy of dissent.

In summary,

Inevitably, prison inmates have come to expect amenities and rights for which earlier generations never even thought to ask.

In the process, "prisoners' rights" have become an eminently respectable cause. The politicalization of prison dissent and rebellion placed the question high on the agenda of the left and brought inmates into a loose and often uneasy coalition with civil libertarians, prison reform groups, and other liberal groups.⁴

Through this emphasis on rights, several important correctional issues were brought to public consciousness: inequities in sentences for the same crime, the absolute power of the parole boards, and the vast scope for the exercise of arbitrary discretion accorded to criminal justice practitioners generally and especially prison officials.

In response to these new emphases, a number of major developments in criminal justice took place in Canada during the seventies. Many of the developments that occurred in criminal justice during this period may be seen as responses to the perceived power and/or harshness of the contemporary criminal justice system. Some of the more significant developments include the following:

- The Law Reform Commission of Canada was established as a permanent commission in 1970, on the recommendation of the *Report of the Canadian Committee on Corrections* (Ouimet Report, 1969),⁵ to "keep under review the federal laws of Canada, with a view to making recommendations for their improvement, modernization and reform."⁶ The Commission's many reports and working papers culminated in the federal and provincial Ministers responsible for criminal justice launching in 1982 the Criminal Law Review.
- The *Juvenile Delinquents Act* was controversial throughout the era beginning in 1969 with Bill C-192, a proposed *Young Offenders Act* and culminating in July, 1982 when this Act became law.
- The National Parole Board was also the subject of major studies in 1972 and 1974.⁷
- The *Commission of Inquiry into the Non-Medical Use of Drugs* (The LeDain Commission 1975),⁸ appointed in 1969 by the Minister of Health and Welfare, examined patterns of drug use in Canada.
- The Federal-Provincial Conference on Native Peoples and the Criminal Justice System in 1975⁹ examined how the various aspects of the criminal justice system affected Natives. Delegates recognized the need for better services for Natives, more Native involvement in criminal justice administration and greater understanding of Native cultures.

- Diversion and "deinstitutionalization" became major thrusts in the seventies.
- Absolute and conditional discharges and intermittent sentences only became "sentencing options" in 1972.
- Federal-provincial programs such as legal aid and victim compensation were implemented in 1972 and 1973 respectively to provide aid to both the accused and the victim.
- Capital punishment was abolished and long mandatory sentences were substituted as part of the 1976 "Peace and Security" package, which included a number of measures designed to protect the members of Canadian society.

To protect the public against violent crime the government controlled the general availability of firearms; created a specific category of "dangerous offenders" who, under certain circumstances, could be sentenced to indefinite prison terms; and provided broader powers of electronic surveillance for police officers. The program also included arrangements for national inquiries into crime; increased penalties for escape from prison; and more restrictive regulations governing remission, temporary absence and parole.¹⁰

- Gun control legislation was passed in 1978 in order to encourage responsible use; and to "keep the guns out of the hands of dangerous persons".

As noted earlier, the decade of the seventies was one of turmoil and dramatic change in Canadian federal penitentiaries, unsurpassed in both the frequency and seriousness of violence within institutions.

Most incidents were in the maximum security prisons, beginning in April, 1971 at the Kingston Penitentiary and increasing in frequency through 1976.

In the 42 years between 1932 and 1974 there were a total of 65 major incidents in federal penitentiaries. Yet in two years - 1975 and 1976 - there was a total of 69 major incidents, including 35 hostage-takings involving 92 victims, one of whom (a prison officer) was killed.¹¹

The Service itself was the focus of numerous studies and inquiries, many of which were prompted by the violence. At least one such inquiry - *The Parliamentary Sub-Committee Report on the Penitentiary System in Canada* (1977) - led to substantial policy changes in the Service in the late seventies.

Focus of the Report

Three major areas of change are addressed in our report. These include:

- A change in basic assumptions about the potential for individuals to be "reformed" by a prison service, reaffirmed, at least in part, by the Sub-Committee Report. This resulted in a new correctional orientation - from "causing" rehabilitation to providing "opportunities" for individuals to change themselves in an atmosphere of "openness and accountability". (See **The Correctional Strategy: From "Rehabilitation" to "Opportunities"**.)
- The "liberalizing" or "normalizing" of institutional life to be more consistent with contemporary societal values and to make institutions more just, effective and hopeful through an increased array of opportunities (again, encouraged by the Sub-Committee Report). This included new program directions, a commitment to more openness and accountability to the public and, especially in the latter part of the seventies, the emergence of a commitment to the rule of law - justice within the walls (See **Toward a More Just and More Humane Environment**).
- A reclassification of categories of both inmates and institutions brought increasing specialization of facilities for inmates perceived as requiring distinctly different treatment or management approaches (See **The Classification and Management of Inmates**).

THE CORRECTIONAL STRATEGY: FROM "REHABILITATION" TO "OPPORTUNITIES"

Throughout the 1950's and '60's, in both Canada and abroad, rehabilitation had been the guiding philosophy in corrections,* even though imperfectly reflected in operations and programs.

In theory, the rehabilitation or medical model considers criminality to be "symptomatic of mental, physical, emotional and/or social adjustment problems on the part of the offender".¹² Therefore the correctional agency must provide extensive "therapy" and "treatment" in order to reduce future criminality.

Even though rehabilitation was not officially "endorsed" by federal corrections until 1971, both the *Report of the Royal Commission to Investigate the Penal System in Canada* (Archambault Report, 1938)¹³ and the *Report of a Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada* (Fauteux, 1956)¹⁴ clearly established the notion of rehabilitation and reformation as the primary strategy of corrections in Canada.

The Ouimet Report, perhaps one of the most influential in the criminal justice system in the 1970's, also emphasized that the Service's attention should be primarily directed to individual inmate needs since "rehabilitation was the best means to protect society".¹⁵

The Report of the Commission of Inquiry into Certain Disturbances at Kingston Penitentiary During April, 1971 (The Swackhamer Report), appointed to determine the causes of the Kingston Penitentiary riot, further emphasized the need for rehabilitation services, concluding that "Kingston Penitentiary authorities had placed too much stress on custody, not nearly enough on rehabilitation...".¹⁶

In summary, the Swackhamer report thoroughly endorsed the rehabilitative ideal within the walls of the institution, and traced the root causes of the Kingston riot to a failure to implement earlier proposals in this regard.¹⁷

* The Committee acknowledges here, as we did in the *First Report of the Strategic Planning Committee*, 1981, that "the clearly acknowledged purpose of criminal justice (is) the protection of society", and that various strategies such as "rehabilitation" and "opportunities" constitute only means toward that end.

With the completion of the report of the Working Group on Federal Maximum Security Institutions Design (Mohr Report, 1971), appointed just prior to the Kingston riot to determine maximum security inmate needs and appropriate institutional design, stress was again placed on rehabilitation:

The Mohr Committee agreed that "the primary purpose of prisons has been to carry out the sentence of the court which demanded that the offender be kept in safe custody until his sentence was satisfied." Given this first priority, however, the emphasis within the walls of the maximum institutions had to be rehabilitation...¹⁸

In October, 1971, just a few months after the Kingston Penitentiary riot, The Solicitor General of Canada, Jean Pierre Goyer, announced in the House of Commons that

the rehabilitation of offenders remains one of the major problems of our times. The present situation results from the fact that protection of society has received more emphasis than the rehabilitation of inmates.

For too long a time now, our punishment-oriented society has cultivated the state of mind that demands that offenders, whatever their age and whatever the offence, be placed behind bars. Even nowadays, too many Canadians object to looking at offenders as members of our society and seem to disregard the fact that the correctional process aims at making the offender a useful and law abiding citizen, and not any more an individual alienated from society and in conflict with it.

Consequently, psychologists, psychiatrists and senior officers with a long experience of the correctional field are agreed on the fact that at least 80 percent of our inmates can be rehabilitated.

Therefore, a policy must be established concerning those 80 per cent, that is, the large part of our inmates, rather than a punitive policy intended to meet the needs of a minority.¹⁹

The Service clearly endorsed the philosophy of these reports:

The two basic objectives of the Service in 1971 were to administer the sentence imposed by court and in so doing, provide every reasonable human and material resource to assist the offender in his incarceration in order that he may return to the community as a responsible, productive citizen.²⁰

Many of the developments in the Canadian Penitentiary Service during the early seventies illustrate this commitment to the rehabilitative ideal - the treatment of the individual, increased community involvement in institutions, viable work and training programs and the availability of psychiatric services for inmates.

It is ironic that at a time when this renewed thrust toward rehabilitation was so prominent in Canada, the concept was being forcefully called into question in the United States. In fact, the Ouimet Report, although recommending many strategies for rehabilitation of inmates, did express some doubts about the efficacy of treatment.²¹

In the United States, a "Nothing Works" philosophy had emerged from Robert Martinson's survey of the literature (1945-67) on corrections programs. He concluded that programs to rehabilitate inmates had not been effective in reducing recidivism rates.²²

It is recognized that there is still controversy over the effectiveness of correctional treatment and skepticism about the conclusions proclaimed by Martinson and others. Notwithstanding the debate concerning Martinson's findings, his work had a significant impact on contemporary thinking about the goals of imprisonment.

Indeed, in 1977, a *Task Force on the Creation of an Integrated Canadian Corrections Service** explicitly acknowledged the arguments of Martinson and others. The following excerpts from the Task Force report thoroughly summarize the concerns about rehabilitation as an organizational responsibility and commitment:

Based upon the assumptions of the traditional medical model, the concept of rehabilitation has raised unrealistic expectations of altering criminal behaviour. The model assumes that criminality is a form of "sickness" and that the offender's pathology must be "cured" before he will cease to engage in further criminal activity. By implying that the offender is "sick" through causes beyond his control, this approach minimizes the offender's responsibility for his own criminal behaviour.²³

Not only does the model assume that the offender is not responsible for his behaviour, it implies the existence of diagnostic, treatment and prognostic methods - that society and its agents have the knowledge and ability to affect behavioural change. The Task Force suggests:

* Based on the principles developed by the Task Force, which were consistent with the recommendations of the Ouimet Report and subsequent reports, the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service, formerly an agency of the National Parole Board, were integrated into a single federal corrections agency, The Correctional Service of Canada (CSC). The newly created position of the Commissioner of Corrections was thus given authority over both institutions and community programs, including parole supervision. The National Parole Board retained its decision-making function.

Another dilemma of the rehabilitation approach rests in its suggestion that expertise, and expertise only, can resolve the problem of crime and criminal behaviour. Such a model allows the public to content itself with the thought that government and specially trained experts will handle the problem in much the same way that public health officials can control an epidemic. The result has tended to relieve the community of facing its responsibility as a very important component in the correctional process...²⁴

Given the above assumptions of the rehabilitation philosophy, it is not surprising that the Task Force further noted that

The approach gives correctional practitioners a strong inducement to employ coercion in the guise of humane treatment, and enforce participation in treatment programs as a requisite to release...²⁵

In addition, the Service could not relate positive derivative results to specific resource provisions.

For these reasons, the Task Force proposed a "more pragmatic approach that is both fair and humane to the offender and one that recognizes the respective responsibilities of Federal Corrections, the community and the offender":

In order to meet the reality of today's correctional environment, Federal Corrections must provide correctional opportunities, opportunities designed to assist the offender in the development of daily living skills, confidence to cope with his personal problems and social environment and the capacity to adopt more acceptable conduct norms. The opportunities principle is based on the assumption that the offender is ultimately responsible for his behaviour.²⁶

The "Opportunities Model", then, acknowledged that rehabilitation could not be guaranteed and should not be imposed. It differed from the rehabilitation philosophy in that it shifted responsibility to the offender from "society" and correctional agencies - from "coerced cure to facilitated change."²⁷ It represented an attempt to "normalize" the inmate's life through community involvement and by providing him with responsibility and choice in a humane and just environment.

This approach was reinforced by the Parliamentary Sub-Committee in its discussion of the essential conditions during incarceration:

Only the wrongdoer can bring about reform in himself since he is responsible for his own behaviour; but the penitentiary system must be structured to give positive support to his efforts at reform by providing certain essential conditions: discipline, justice, work, academic and vocational training, and socialization.²⁸

In this respect, for example, there were concerted efforts to provide work for all inmates in order to achieve a full employment policy and recognize the view of the Parliamentary Sub-Committee and the Federal Corrections Agency Task Force that there were "clear signs that major segments of society are moving toward a renewal of emphasis on individual responsibility and on the rewards obtainable through self-discipline and adherence to the work ethic".²⁹

By 1982, the Service's mandate clearly reflected the move away from rehabilitation in that it stated that the Service's role was simply "to administer sentences imposed by the courts as well as the decision of the National Parole Board affecting release of federal inmates."

The impact of this change in philosophy on The Correctional Service of Canada was powerful and pervasive. The ramifications of the change will be reflected in the ensuing pages.

TOWARD A MORE JUST AND MORE HUMANE ENVIRONMENT: THE "LIBERALIZING" OF INSTITUTIONS

Although the improvement of conditions within penitentiaries had been on-going, the trickle became a torrent of change during the 1970's.

The "liberalizing" of institutions means, in practice, a consideration of two main categories of change. First there are substantive changes - those affecting the living conditions of inmates and the working conditions of staff - some of which may simply be changes in the inmate's daily routine. Secondly, there are procedural safeguards - the introduction of "justice within the walls" - which, at least in procedural terms, impose a "duty to act fairly" on each staff member of CSC. Many other changes in the seventies may be considered to be of both a substantive and a procedural nature illustrating the Service's initiation and endorsement of "openness and accountability". (Furthermore, in line with this, the Service moved from a relatively isolated position to one of considerable interaction with other correctional services and non-governmental organizations.)

In Canada, at the federal level, the change in the correctional goal from "rehabilitation" to "opportunities" was consistent with this "liberalizing" direction. Although there were many reasons for the de-emphasis of rehabilitation, in line with this development are the facts that the rehabilitation model was seen to be characterized by coercion and arbitrariness and minimized the offender's responsibility for his behaviour.

In most instances, it is difficult to attribute a change in policy to a single event or study. In fact, many of the policy changes were in progress as part of a multi-faceted thrust - prompted and/or supported by societal-wide movements and events.

For example, in Canada, the latter part of the seventies gave rise to increased litigation focused on the incarceration process and the conditions in institutions. In addition, a number of government-prompted initiatives - perhaps in anticipation of court intervention, perhaps in response to emerging trends in the United States - encouraged an open, accountable and just environment.

Substantive Changes

The Solicitor General's 1971 commitment to the rehabilitation ideal resulted in a number of reforms that were undertaken on the basis of two principles:

Firstly, an inmate is always a citizen who, sooner or later, will return to a normal life in our society and, as such, is basically entitled to have his human dignity, of course, but also his rights as a citizen respected by us to the largest possible extent.

Secondly, in order for the rehabilitation to be as successful as possible, we must take advantage of participation from the community, both inside and outside our institutions, so as to have within our institutions a way of life that is similar as possible to the normal life of citizens.

With such principles, we hope to change in our institutions the climate of tension that results from useless coercion, obsolete policies, and to create in the old-style institutions a more relaxed atmosphere more conducive to the rehabilitation of individual inmates.

We have therefore endeavoured to liberalize the system.³⁰

Measures implemented by CPS at that time included:

- a removal of the physical barriers between maximum security inmates and their visitors and an extension of visiting hours;
- relaxed correspondence restrictions;
- regional medical centres were established;
- a cafeteria system for meals was introduced, replacing eating meals in cells;
- identification numbers were removed from inmate clothing;
- a dramatic increase in the temporary absence program which permitted inmates to periodically re-enter the community with or without supervision.

This liberalizing thrust continued through the 1970's, with the guiding principle being that institutional life should more closely approximate life in the outside community.

For example, in 1974, censorship of correspondence was reduced to the "minimum practical" and the list of persons to whom an inmate could send uncensored correspondence was lengthened to include the Correctional Investigator, the provincial ombudsman and Members of Parliament.

In May, 1974, the Cabinet endorsed a new policy on inmate pay.* For the first time, an hourly or daily pay rate for inmate work was established. A revised inmate pay system, based on a full day's work, was introduced by 1980 and since revised again recognizing the lack of realistic inmate incentives in the 1980 system. Inmates can now earn from \$3.15 to \$7.55 for a day's work.

* There was no inmate "pay" system in operation in 1971. It was not until the mid-1970's, with the renewed emphasis on work and individual responsibility, that the notion of working inmates being remunerated on a reasonable basis became politically and publicly acceptable.

Statutory remission was abolished in 1978, making all remission earned (i.e. dependent on the inmate's disciplinary record and performance in institutional programs). This basic inmate incentive offered the opportunity to shorten a sentence by as much as fifteen days per month for industrious participation in programs.

In 1980, a private family visiting program was established in several institutions, permitting an inmate to spend up to 72 hours with family members in private accommodation situated on the grounds of the institution.

Other changes illustrative of this trend include:

- the removal of corporal punishment as a disciplinary measure from the Penitentiary Act in 1972;
- the implementation of a Privacy Coordination Branch³¹ in 1977 to administer the Canadian Human Rights Act which was adopted in July, 1977.

Procedural Changes: The Evolving Impact of the Rule of Law

Until 1980, the courts were largely uninterested in reviewing the operation of federal institutions.

A representative case is *R. v. Beaver Creek Correctional Camp Head, Ex parte MacCaud* (1969) 2 D.L.R. (ed) 545. This was a judgment of the Court of Appeal in Ontario clearly stating that the superintendent of the Beaver Creek Correctional Camp was not answerable to the courts for either the propriety of his procedures or the legality of his decisions affecting his inmates. The Ontario Court of Appeal reflects judicial attitudes at the outset of the 1970's in the following discussion to be found at page 551 of the judgment:

At the outset, it must be observed that the passing of a sentence upon a convicted criminal extinguishes, for the period of his lawful confinement, all his rights to liberty and to the personal possession of property within the institution in which he is confined, save to the extent, if any, that those rights are expressly preserved by the Penitentiary Act. Since his right to liberty is for the time being non-existent, all decisions of the officers of the Penitentiary Service with respect to the place and manner of confinement are the exercise of an authority which is purely administrative... Likewise, the withdrawal of or restrictive interference with privileges, the normal punishment for a disciplinary offence which is not flagrant or serious, does not affect any civil right of the inmate as a person: and if the exercise of the disciplinary powers inherent in the adminis

only in the withdrawal of privileges, this is not the exercise of a power which so affects the civil rights of the prisoner as a person as to endow the withdrawal or interference with the character of a judicial act. Of a similar nature we consider the crediting or abstaining from crediting remission which is defined as "earned remission" to be a purely discretionary administrative act on the part of the officers of the Service.

As a result of a series of legal events at the end of the 1970's, Canadian courts have abandoned the above posture. Now, Judges are not only interested in the civil rights of incarcerated persons but actually define these rights. To date this interest has been expressed almost entirely in procedural terms. But it is clear that the pendulum has swung some distance toward substantive concerns in recent times. The first indication of this shift manifest itself in the field of International Human Rights Standards. In March of 1976 The International Covenant on Civil and Political Rights entered into force. In August of that year it took effect in Canada. Article 10 of this Covenant, which is grounded on the principles set down in the Universal Declaration of Human Rights, adopted by the General Assembly of the United Nations some thirty- four years ago, provides:

All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person.

This sweeping assertion as to the human rights of prisoners was elaborated upon at length in the report of the Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada, some nine months later. In a chapter entitled "Justice within the Walls" the Sub-Committee published the following stern indictment of Canada's prison system:

There is a great deal of irony in the fact that imprisonment - the ultimate product of our system of criminal justice - itself epitomizes injustice. We have in mind the general absence within penitentiaries of a system of justice that protects the victim as well as punishes the transgressor; a system of justice that provides a rational basis for ordering a community - including a prison community - according to decent standards and rules known in advance; a system of justice that is manifested by fair and impartial procedures that are strictly observed; a system of justice that proceeds from rules that cannot be avoided at will; a system of justice to which all are subject without fear or favour. In other words, we mean justice according to Canadian law. In penitentiaries, some of these constituents of justice simply do not exist. Others are only a matter of degree - a situation which is hardly consistent with any understandable or coherent concept of justice.³²

Although the Sub-Committee spoke of "Justice Within the Walls", the more precise and narrower intent of much of its discussion is caught by the phrase "The Rule of Law". Among jurists who have concerned themselves with the content of this expression, there is general agreement that "The Rule of Law" entails a tradition of decision-making where a person is seriously affected by a pending determination or judgment and which is explicitly quoted in the decision. This tradition of decision is rooted in democratic theory and involves, above everything else, a pledge to deal fairly with the affected person. The duty of fairness requires that the individual in jeopardy be given notice of what he faces and an opportunity to be heard before an objective tribunal.

The Sub-Committee referred directly to "The Rule of Law" in two concluding paragraphs:

In penitentiaries almost all elements of the life and experience of inmates are governed by administrative authority rather than law. We have concluded that such a situation is neither necessary for, nor has it resulted in, the protection of society through sound correctional practice. *It is essential that the Rule of Law prevail in Canadian Penitentiaries.* (Emphasis added)³³

We suggest that it would be both reasonable and appropriate to proceed in such a way as to allow a much greater scope for judicial control over official activity and the conditions of correction in a reformed penitentiary system than is now feasible. Assuming that the system is definitive in its commitment, clear in its intentions and effective in its prescriptions, then the nature of the task remaining to be done by the courts in ensuring that the Rule of Law prevails within penitentiaries should not be disproportionate to what they do outside prison walls on an ongoing basis. Abuse of power and denial of justice are always possible under any system, no matter how well conceived or organized it may be. These things are felt no less keenly in prison than elsewhere, and their consequences in a penitentiary setting are often far more severe. (Emphasis added)³⁴

Canadian courts did not allow this clear invitation from the Sub-Committee to gather dust. Within two months, Mr. Justice Mahoney of the Federal Court of Canada assumed jurisdiction to look into the fairness with which the Matsqui Institution Disciplinary Board had treated two inmates charged with serious disciplinary offences. His decision to interest himself in exercising judicial control over such disciplinary processes was, ultimately, upheld by the unanimous Supreme Court of Canada.

In *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No.2) (1980) 1 S.C.R. 602, Mr. Justice Dickson expressed the courts' new perspective as to the civil rights of inmates in these terms:

In the case at bar, the disciplinary board was not under either an express or implied duty to follow a judicial type of procedure, but the board was obliged to find facts affecting a subject and to exercise a form of discretion in pronouncing judgment and penalty. Moreover, the board's decision had the effect of depriving an individual of his liberty by committing him to a "prison within a prison." In these circumstances, *elementary justice requires some procedural protection. The rule of law must run within penitentiary walls.* (Emphasis added)

The implication was that even where decision-makers exercise purely administrative functions, they have a duty to act fairly.

The courts, as indicated by Mr. Justice Dickson's statement seem more likely to recognize the necessity of looking at the facts of each case to determine whether there is a duty to act fairly and to invoke attendant procedural safeguards rather than simply categorize each decision-making function as quasi-judicial or judicial or administrative.³⁵

The effect on CSC has been that decisions made under the authority of CSC, which until now were unreviewable, are now reviewable to determine whether the decision-maker has adopted procedures which will ensure the affected inmate a fair hearing.³⁶

Where once the court's lack of interest in intervention was based on a characterization of administrative decisions as not being judicial, the focus has now shifted to the effect of the decision on the inmate, and, where such effect is serious, courts now stand ready to review administrative decisions, using the measure of the "duty to act fairly".

The position taken by the Court did not result in abrupt and dramatic changes in the operation of the institutions. Since the early seventies, CSC had, itself, undertaken initiatives on a continuing basis which suggest that it is not merely a passive recipient of the emphasis on the rule of law.

Examples of initiatives designed to provide inmates with procedural safeguards include the following:

- The notion of an "independent chairperson" to preside over disciplinary hearings in institutions (thus replacing the Warden or his delegate) was originally discussed in the first *Annual Report of the Correctional Investigator* (1973-74):

... the requisite number of persons be appointed whose only duty would be to preside over disciplinary hearings to make findings of guilt or innocence of inmates who have been charged with a flagrant or serious offence...³⁷

The Report of the Study Group on Dissociation ³⁸ (Vantour, 1975) acknowledged inmate "condemnation of the disciplinary process", and suggested that this was due to:

- the institutional authority's failure to follow the rules governing the action to be taken;
- the absence of the required written notice;
- the lack of specificity in recording of charges; and, most importantly,
- the composition of the disciplinary board (the Warden or his delegate as "judge") and the actual proceedings of the hearing.

The Study Group therefore recommended that:

The Canadian Penitentiary Service should employ Independent Chairpersons to preside over Disciplinary Hearings.³⁹

No action was taken until after The Parliamentary Sub-Committee re-emphasized this finding in its recommendation that

Independent chairpersons are required immediately in all institutions to preside over disciplinary hearings...⁴⁰

Such a program was then introduced into maximum security penitentiaries in November, 1977 and extended to mediums in 1980.

- An Administrative Segregation review process was established to ensure fairness in segregation procedures.

Both Substantive and Procedural Changes

The following changes illustrate the Service's commitment to "openness and accountability". At the same time, they perhaps serve to demonstrate the Service's appreciation of the intervention of the judiciary in procedural matters.

- Until the late 1960's, both the inmates and the staff of CPS were governed by the provisions of the Penitentiary Act. The Minister, Commissioner of Penitentiaries and the Wardens had complete autonomy in personnel management.

As public servants, CPS employees did not belong to unions. The approach of management was to act in a "fair, firm and consistent" manner towards its employees, and to appoint or release staff as it is deemed necessary. The mechanisms for redress that are now available to dissatisfied candidates did not exist. Although this regime did not guarantee job security nor provide avenues for grievance and appeal, the Commissioner and the Wardens exercised greater authority and thereby commanded more respect in the execution of their duties than is the case today.

With the introduction of collective bargaining in the Public Service of Canada in 1967, CPS was included under Part I of Schedule I of the PSSRA, which identifies the Treasury Board as the employer. Personnel management in CPS and in most departments of the Public Service thereby became subject to the authority of Treasury Board.⁴¹

The Service now hopes to become a separate employer, responsible for all aspects of personnel management in accordance with recommendation 26 of the Parliamentary Sub-Committee.⁴²

In light of impending changes and other implemented recommendations documented in the preceding pages, policies and procedures have been refined and standardized. The daily operations of penitentiaries have subsequently been altered, particularly at the management level, with clearer definition of roles and responsibilities, higher standards of operations but reduced managerial discretion in decision-making and thus less arbitrariness in management. CSC managers are operating in a more open and complex environment and are held more accountable for their decisions than previously.

Other changes include:

- The first Correctional Investigator, or federal penitentiary ombudsman, was appointed by the Solicitor General on June 1, 1973 by Order in Council, with powers of a Commissioner under the Inquiries Act.

The creation of the position was a federal government initiative in response to disturbances in institutions in the late sixties and early seventies.

The Correctional Investigator was to

investigate, on her own initiative or on complaint from or on behalf of inmates... and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General, other than problems raised on complaint...(and)

...where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies.⁴³

In August, 1973, the Commissioner of Penitentiaries issued a directive which quoted the terms of reference of the Correctional Investigator and included the following directions:

(a) The Federal Correctional Investigator has the right of access, without limitation, to inmates in all Canadian penitentiaries. The Correctional Investigator will make regular announced visits to all institutions. These visits shall be publicized to the inmates upon receipt of notice of an intended visit from the Federal Correctional Investigator, and private interviews shall be arranged with inmates who wish to meet with the Correctional Investigator, or when the Correctional Investigator wishes to interview them.

(b) The Federal Correctional Investigator shall also be permitted to visit penitentiaries unannounced, and at irregular times...⁴⁴

- A formal inmate grievance procedure was introduced into the Canadian Penitentiary Service in 1974 in conjunction with the establishment of the office of the Correctional Investigator.*

The inmate grievance system was revised in 1978 after a pilot project at the Saskatchewan Penitentiary and eventually was extended to all federal institutions.

The present grievance procedure allows appeal through three levels:

- the Inmate Grievance Committee, consisting of two staff and two inmates and chaired by a fifth person, either staff member or inmate with non-voting status; or the warden of the penitentiary where there is no Inmate Grievance Committee;
- the Regional Deputy Commissioner of CSC;
- the Commissioner of Corrections.

There is also provision after the first grievance level for a review by an Outside Review Board consisting of two community volunteers with staff and inmate advisors. This board, like the Inmate Grievance Committee, makes recommendations to the Warden.

* There were no formal inmate grievance procedures until 1973 when several experimental programs were introduced. Prior to this there were rudimentary unofficial systems in place, usually in the form of appeals to the Warden or the Commissioner.

- In September, 1979, Springhill medium-security institution was the first Canadian penitentiary to be accredited by an independent body, the U.S.-based Commission on Accreditation for Corrections.* By April 27, 1983, 36 facilities, plus all district parole operations, had been accredited.⁴⁵

Two other developments constitute components of this total fabric of protection afforded inmates in recent years:

- The Inspector General's Branch was created in January, 1978 as a direct result of the Parliamentary Sub-Committee's recommendation that

An Inspector-General of Penitentiaries should be established, reporting directly to the Commissioner. This person should be charged with inspecting institutions and investigating irregularities...⁴⁶

The Inspector General's Branch is a self-regulating body of CSC. The two basic functions are: to provide management reviews through financial, program and staffing audits in order to measure the implementation and effectiveness of national policies, and secondly to conduct special inquiries (such as investigations into riots, disturbances, and staff misconduct).

It was also responsible for the coordination of the accreditation process.

- In 1979, CSC developed a new policy for Citizens' Advisory Committees (CAC's) requiring their existence in all operational units with both access to and the requirements to assess operations.**

Such committees provide advice to the Service, perform a liaison function with the community to encourage participation and identify community resources to assist CSC operations. Further, CAC members serve as outside parties in grievance procedures.

Each CAC meets at least four times a year and submits annual reports.

-
- * The main purpose of accreditation is to provide an improved, objective management system by which standards, procedures and programs can be evaluated against practices established by the American Commission on Accreditation for Corrections and recognized in the corrections system.
 - ** In 1971, CAC's were operative in 18 of 41 institutions, but in varying degrees since they were established at the Warden's discretion and were used primarily as "citizen resource committees" oriented to serve the administration of the institution.

Members are volunteers appointed by the Commissioner on the recommendation of the local administrator and the Regional Deputy Commissioner. They serve a maximum of three years and represent a cross section of the community.

- In 1980, a handbook entitled "Inmate Rights" was distributed to all inmates in federal institutions. In keeping with the current philosophical thrust, the 1982 issue of the handbook was entitled "Inmate Rights and Responsibilities". It is designed to provide accurate and easily accessible information to inmates about retained, existing and conferred rights as well as responsibilities of incarcerated persons.

External Relations

CPS had been relatively isolated from non-governmental organizations (NGO'S) and provincial corrections services in 1971. In the seventies, the Service made attempts to become more active and is now heavily involved with both.

In 1971, the Solicitor General entered into fee-for-service contracts with voluntary agencies. While such agencies had received grants for institutional and parole-related work, the remuneration had not been on a fair or accountable basis. This move was accompanied by a commitment to increase the use of non-government organizations in corrections - related services.

Additionally, contracts were initiated with the voluntary residential service agencies, as part of the fee-for-service agreement, to provide accommodation for federal parolees in community-based residential centres or half-way houses.

There was a growing commitment that the Service would not duplicate functions supplied by the private sector agencies. This commitment primarily focused on the use of halfway houses and parole.

Although CPS operated four community correctional centres, the majority of traditional halfway houses were operated by the private sector. The CCC's were seen as minimum security settings (pre-release centres) housing day parolees, whereas CRC's were essentially utilized for full parolees and ex-offenders.

There were 51 such halfway houses in 1971, including 9 pre-release centres, four of which were operated by the federal government, and 42 post-release centres, all of which were operated by private sector agencies. In 1982, the Service operated 20 community corrections centres and had contracts with 140 private facilities.

However, CSC has been taking on more responsibility which was once the domain of the private sector, specifically in parole supervision. In fact supervision of parolees by NGO's has dropped steadily with the development of the Parole Service. The 50% partnership guaranteed in 1971

by the Solicitor General was never realized, with NGO's parole supervision and assessment falling from 48% in 1971 to 25% by 1976. By 1980 the same NGO's were opting out of parole and M.S. supervision in order to concentrate on other criminal justice programs (i.e. victimization services, crime prevention, etc.).

Despite the reduced role of non-governmental agencies in direct service, the agencies' influence in developing policy and programs became more meaningful through the consultative process.

The 1977 Parliamentary Sub-Committee Report had stated that the Service must be open and accountable to the public. In line with this principle, CSC established a new branch to fulfill responsibilities in this area. In 1978, a Deputy Commissioner of Communications was appointed to promote:

understanding of objectives, roles, policies, and activities of The Correctional Service of Canada, projecting an accurate image of the Service, developing an awareness of impending events and appropriate strategies to cope with them, and gaining public support for the generally recognized goals of CSC.⁴⁷

The late 1970's saw the federal and provincial non-governmental organizations joining forces and in 1978, the National Associations Active in Criminal Justice became a major channel of communication between the federal government and the NGO's.

In this respect, since 1980, the Canadian Association for the Prevention of Crime has provided a means of continuing liaison between the federal correctional agencies and the private sector through a special consultative committee. Advisory councils now make significant contributions to the development of medical, educational, spiritual, industrial and vocational training programs. Ad hoc committees, such as the family visiting, Native and Dangerous Offender advisory groups, also provide counsel to CSC.

"Openness of institutions" became a prevalent theme and there was a heightened interest on the part of citizen volunteers. Although many groups had been in existence for a number of years, CSC became more receptive to their participation in inmate programs.*

The main focus of the Service's activity in community participation continued to be the Citizen's Advisory Committees, which gained a higher profile throughout the 1970's.

* Among the groups and organizations which provided programs during inmate leisure time were: Alcoholics Anonymous, Jaycees, ARCAD, Chaplain's Volunteers, Toastmasters, Gavel Clubs, Elizabeth Fry, John Howard Society, Job Therapy, Inc., Salvation Army and the Association des Services de Rehabilitation Sociale.

There have been significant developments in the area of federal-provincial relations as well.

In 1971, the provincial heads of corrections were meeting once a year. Representatives of federal corrections were only rarely invited to such meetings.

In December 1973, Ministers responsible for corrections attended a Federal-Provincial Conference on Corrections to develop a more coordinated approach to correctional issues. This resulted in 1978 in the first meeting of federal and provincial correctional administrators.

This evolved into a continuing committee of federal-provincial heads of corrections which meets twice yearly and is currently chaired by the Commissioner of Corrections.

In addition, the only transfer of custody agreement between the federal and provincial governments in existence in 1971 was between the federal government and the Province of Newfoundland, "by which inmates sentenced to two years or more in Newfoundland were allowed to remain in provincial institutions".⁴⁸ Excluding this arrangement, an inmate with a sentence of two years or more served it in a federal institution.

A number of "transfer of custody" agreements between the federal and provincial governments were signed in the mid-seventies.*

* See the *Second Report of the Strategic Planning Committee*, 1982, pp. 45-46.

THE CLASSIFICATION AND MANAGEMENT OF INMATES

A major aspect of the change during the seventies was in CSC's classification and management of inmates.

The Service's strategies in this respect gave particular emphasis to inmates considered to require special management for either treatment or security purposes. These included the following categories of inmates:

- Female inmates
- the "particularly dangerous" inmates
- inmates requiring protection
- mentally disabled inmates
- Native inmate
- "long-term" inmates
- sex offenders
- drug addicts

To cope with these diverse groups and other challenging issues, the CSC has undergone significant organizational change.

Organization

The Government Organization Act of 1966 created the Department of the Solicitor General and transferred responsibility for the Royal Canadian Mounted Police, Canadian Penitentiary Service and the National Parole Board from the Department of Justice to the Solicitor General of Canada.

Today, The Correctional Service of Canada is organized with three levels of management - the National, Regional and Institutional/District Parole Office.

The Commissioner of Corrections is the senior executive of the Service and is accountable to the Solicitor General. He is assisted by one Senior Deputy Commissioner, four deputy commissioners in the national headquarters (Security, Communications, Offender Programs and Policy, Planning and Administration) and five regional deputy commissioners.*

The Service has undergone substantial reorganization during the 1970's with the creation of new branches and reassignment of certain functions.

In 1971, the Commissioner of Penitentiaries had control and management of the Service and was assisted by one Deputy Commissioner and an Associate Deputy Commissioner (a position created in 1971) responsible for Inmate Training, Treatment and Security Programs.

* The principle policy making body of CSC is the Senior Management Committee, consisting of the Commissioner, the deputy commissioners (including the five regional deputy commissioners) and the National Headquarters branch heads.

Although the Service was organized on a regional basis,⁴⁹ with three regional directorates in operation prior to 1971 (Quebec, Ontario, and a Western Region which included provinces west of Ontario), the functions and operations in the regions took on greater significance in 1971.⁵⁰ Indeed, the number of regions would grow to 5 by 1975 (Atlantic, Quebec, Ontario, Prairies and Pacific).

The policy toward decentralized administration of institutions and parole offices, through regional offices, continued throughout the decade and was well established by 1979.

The number of Deputy Commissioners increased from one in 1971 to six in 1975 and ten in 1982.

Administration

In 1982 the Service's operating costs were \$455,109,502.00 of which 67% were personnel costs. The average cost per inmate per year was \$38,560.00 and the average cost per parolee was \$2893.00.⁵¹ These figures reflect a 286% and a 313% increase over 1971 costs, respectively.

In 1971 the total expenditure of CPS was \$75,096,619.00. The operating expenses were \$62,472,541.00 of which 72% were salaries/wages. This produced an average cost per inmate of \$7,000.00/year and \$875.00 per parolee.

Personnel

As of April, 1983, the Service employed 10,076 people. Eight thousand, eight hundred and seven work in correctional institutions and parole offices. The overall staff to inmate ratio is .67:1. The Correctional Officer/inmate ratio is .31:1.

The staff complement on April 1, 1971 was 5,025 with a staff to inmate ratio of .7:1.

Inmate Profile: An Overview*

Although philosophies may change, reorganization may occur, plans may be developed and wishes may become policy, in the final analysis it is the inmate population or, indeed, a single inmate who may, through impetuous action, symbolize for the public the whole system and create unexpected and unpredicted changes and controls.

* There is a paucity of reliable data particularly in the early seventies. The historical data on the special categories of inmates represents that which is available from official reports and various studies on the early seventies.

Although comparative figures are supplied, the reader is cautioned that data are not rigorously comparable due to changes in recording and data elements through the years.

All 1982 data are from the inmate record system, Operational Information Services, CSC.

Since all the planning in the world may be undone by a single inmate, it is essential to appreciate, evaluate and be sensitive to the inmate population.

The following profile describes generally the federal male and female inmates serving their sentences in federal institutions and, more specifically, special categories of inmates and the Service's management strategies.

As of December 31, 1982, there were 10,797 inmates serving sentences in federal institutions in Canada, under the authority of The Correctional Service of Canada.* This represents an increase of 43% over December 31, 1971 when 7,449 inmates were serving sentences.⁵²

There were 10,688 male inmates and 109 female inmates on federal register on December 31, 1982. A further 154 (52 males and 102 females) were incarcerated in provincial institutions under Federal-Provincial exchange of service agreements**.

Twelve per cent (1343) of federal inmates have life terms, 14% (1536) are serving 6 to 10 years, 10% (1069) are serving 4 to 5 years and 36% (3897) have sentences of 2 to 4 years. Including the 6% (691) serving less than 2 years,*** just over 52% of federal inmates, then, have sentences under 5 years.

Sixty-two per cent (6683) of the inmate population are serving sentences for crimes against the person, 23% (2498) for property offences, 6% (690) for narcotic violations and 9% for other Criminal Code offences. In 1971, roughly 49% of inmates were serving sentences for crimes against the person, 40% for property offences and 11% for narcotics violations.

The majority (53% or 5685) of federal inmates are 20 to 29 years old, with 28% (3005) aged 30 to 39.

Over half of the federal inmates are single, 35% are either married or living common law and the remaining are widowed, divorced or separated.

Sixty-five per cent (6853) are anglophone, 19% (2002) francophone and 16% (1733) report being bilingual.

Native inmates represent 8.5% (909) of the federal inmate population.

* In Canada, incarceration is a shared federal-provincial responsibility, the federal government being responsible for those offenders sentenced to two years or more and provincial governments responsible for offenders sentenced to less than two years.

** There were no such agreements in 1971.

*** These inmates were usually serving sentences for parole revocations.

Three thousand, five hundred and seventy-four parolees were also under the jurisdiction of CSC on December 31, 1982.* This does not include 1,628 offenders on mandatory supervision. Twelve hundred and forty-nine inmates on day parole as of December 31, 1982 are included in the inmate count.

On December 31, 1971 there were 5,374 parolees under the supervision of the National Parole Service.** These figures include federal and provincial parolees.*** In addition, there were 193 inmates on mandatory supervision; and 336 federal inmates and 849 provincial inmates on day parole.

In 1981-82, the Service converted its traditional three-tier security classification system to a seven-level system. Maximum security institutions are now classified as S6 and S7; medium security S3 to S5; and minimum security S1 and S2. Certain institutions formerly considered maximum security are now designated as "multi-level" security institutions.**** There are now seven S6 and S7's, fifteen S3 to S5's, and 12 in the S1 to S2 category. In addition, there are 20 community correctional centres, 74 parole offices as well as 140 community residential centres under contract.

The system's capacity is 10,510 beds. On December 31, 1982, 32.5% of the inmate population was confined at the S6 to S7 levels, 49.5% at the S3 to S5 levels and 18% at the S1 to S2 level.

In 1971, institutions were classified simply as maximum, medium and minimum security, and specialized institutions (i.e., institutions for drug addicts, aged inmates, women).

At that time, CPS operated 37 institutions including 8 maximum, 8 medium, and 12 minimum security institutions. In addition, there were 9 "specialized" institutions including 4 community correctional centres. Thirty-seven per cent of federal inmates were classified as maximum security, 43% as medium security, 11% as requiring minimum security and 9% were in "specialized" facilities.

* This figure includes provincial inmates paroled by the National Parole Board in provinces where there is no provincial board. Provincial parolees in Quebec, Ontario and British Columbia are under the jurisdiction of provincial boards of parole.

** In 1971, responsibility for the supervision of parolees rested with the National Parole Service which was the service agency of the National Parole Board.

*** In 1971, there were no provincial parole boards although both Ontario and British Columbia had boards with jurisdiction over provincial inmates incarcerated for violations of provincial statutes and the indefinite portion of definite-indeterminate sentences.

**** The multi-level institutions are the two protective custody institutions, the three regional psychiatric centres, the Prison for Women and the Regional Reception Centre, Quebec. The decentralized penitentiary placement system has replaced all regional reception centres except in Quebec.

Special Categories of Inmates

The trend in Canadian corrections in the 1970's was for the Service to become increasingly "specialized". In this report, the term "specialization" means a recognition of differences among categories of inmates. These differences may be based on either inmate needs (programs) or system needs (security). Specialization may imply the Service's ability to deliver specific programs and control for specific groups. Whether the Service has accomplished that for any given group may be debatable. It can be argued, however, that the first step in "specialization" is "recognizing differences" or "classification". In this respect, the Service may only be in the initial stages of specialization: in some cases, separate institutions or units within institutions being designated for categories of inmates who were perceived as requiring different treatment or management approaches; in other cases simply a recognition of certain inmate types and the need for special programs although no separate facilities were designated.

Of course, the most fundamental principle of division among federal inmates both in 1971 and 1982 was language. Although there was no formal/official policy, the majority of francophone inmates have traditionally been confined in federal institutions in Quebec.

In addition, those categories of inmates that were provided separate facilities in 1982 included female inmates, "particularly dangerous inmates", those requiring protective custody and many, but not all, mentally disabled inmates. Natives, sex offenders and "long-term inmates", although recognized as distinct categories and certainly receiving considerable attention, were not provided separate facilities.

In 1971, there was, of course, the Prison for Women. Dangerous inmates were acknowledged in the late 1960's as requiring a unique organizational response, including confinement in the Special Correctional Unit in Quebec, but the SCU was closed in 1973 and the Service resorted to simply confining management problems in Administrative Segregation.

Certain categories of inmates - Natives and inmates requiring protection - who from the mid-seventies to the present became the focus of numerous studies and policy initiatives, were not formally singled out for special attention in 1971.* The "long-term" inmates did not become a major issue in Canada until the late seventies.

Three categories that received considerable attention in 1971 but not in 1982 were sex offenders, the aged inmates and drug addicts.**

* Although Mountain Prison did contain a "protective custody" unit, it was set up on an ad hoc unofficial basis and did not reflect a CPS policy initiative.

** Youthful offenders were acknowledged but were not considered to be a distinct category.

● Female Inmates*

There is one federal prison for women with a capacity of 125.

Profile

There were 219 women serving sentences of 2 years or more in Canada as of December 31, 1982, compared to 106 female inmates in federal custody on December 31, 1971.

The count at the Prison for Women on December 31, 1982 was 109. Another 110 women were under federal sentence, 102 living in community-based residences run by private agencies or in provincial institutions under exchange agreements**, while 8 were on day parole from or incarcerated in other federal institutions (e.g. regional medical centres).

The following breakdown indicates the number of federal female inmates under supervision of provincial institutions as of December 31, 1982: Quebec (53), Manitoba (5), Saskatchewan (1), Alberta (22), and British Columbia (21).

The 109 women incarcerated in the Prison for Women on December 31, 1982 represented 1% of the federal inmate population, the same percentage as in 1971, and 50% of all females sentenced to two years or more. The number of women in the prison represents a 3% increase from 1971.

In 1982, 32% of these women were between 25 and 29 years of age; 17% were between 20 and 24; and 8% were under 20. More than half, then, were less than 30 years old.

Sixty-three per cent of the women (69) were incarcerated for crimes against the person, 13% for property offences, 10% for narcotic violations, and 14% for other Criminal Code offences. In 1971, approximately 25% of the inmates in the Prison for Women were incarcerated for crimes against the person, 27% for property offences and 17% for narcotic violations and the rest for other Criminal Code offences.

Twenty-two per cent of the current female inmates have life sentences, 2% over 15 years, 19% are serving 6 to 15 years, 25% are serving 3 to 5 years, 20% have 2 to 3 year sentences and 6% have sentences less than 2 years.***

In 1971, 10% of the female inmates were serving terms of under 2 years; 21% were serving 2 to 3 years; 30% were serving 3 to 5 years; 29% were serving 6 to 15 years and 10% over fifteen years.

* The Committee intends to prepare a separate working paper on women and crime.

** For a detailed discussion of "transfer of custody" agreements, see the *Second Report of the Strategic Planning Committee*, 1982, pp. 45-46.

*** These inmates were usually serving sentences for parole revocations.

According to self-reported data, over one half of the female inmates were single, 28% are either married or living common law, and the remaining 17% are widowed, divorced or separated.

Seventeen per cent of the female inmates were reported as being of Native origin.

Organizational Response

The care and custody of federal female inmates has been the subject of numerous government and non-government reports, press reports and films. The main thrust of the studies has been to recommend the closure of the Prison for Women for humanitarian reasons - to eliminate "punishment by exile" as over 50% of the inmates state their province of residence as other than Ontario - and for economic reasons.

In 1971, there was one prison for women in Kingston, Ontario, classified as a specialized institution, and a section of the medium security Matsqui Institution in British Columbia which was used for federal female drug addicts. There were no official exchange of service agreements permitting "federal" females to serve their sentences in provincial institutions.

On March 18, 1971, there were 42 female inmate addicts in Matsqui. However, by November, 1971 the unit was empty and was to be converted to the Regional Medical Centre (B.C.).⁵³ The number of female inmate addicts sentenced in the Western Region and classified as medium security did not justify the retention of a unit for this purpose. Furthermore, in order to implement its Ten Year Plan* CPS urgently needed a medical centre and Matsqui suited this purpose. It is assumed that the women incarcerated in Matsqui were transferred to the Prison for Women in Kingston or released on parole.

Several government reports⁵⁴ had called attention to what was considered to be the disadvantaged situation of the female offender. In response, a Community Relations and Special Programs Division was established with responsibility for special groups (women, Natives, blacks) in 1974 and, in 1977, a Coordinator of Female Offender programs was appointed.

There was some discussion of the inadequacy of the Prison for Women and its maximum security classification, and recommendations that suitable female offenders should be placed with outside agencies near their home environment, as an alternative to incarceration. In response to these proposals, CSC has scheduled a review of the situation by 1985 based on the progress of dispersal of the prison's inmates to provincial institutions. The current preferred option by CSC is to close the prison which necessitates relocation of all female inmates to provincial institutions

* The Ten Year Plan for Institutional Development, 1963-1973, was the blueprint for the massive construction during the 1960's and 1970's.

or other care, regardless of length of sentence or security classification. At present, however, there is not the required provincial acceptance of this option.

In the meantime, in response to criticism about the lack of programs for female inmates, CSC opened a multi-purpose activities centre at the Prison for Women in June, 1982. In addition, programs in nearby male institutions were open to female inmates.

Two other categories of inmates - the "particularly dangerous" and those requiring protection from the general inmate population - have become the objects of specific policies that have, in fact, resulted in separate facilities.

This is due, in part, to the changing composition of the inmate population:

- the number of long sentences for property offences has declined;
- the sentence length for crimes of violence (i.e. crimes against the person) has increased;
- the number of offenders incarcerated for drug offences has increased;
- there is an increase in the number of young inmates convicted of crimes of violence, serving their first federal sentence.

This changing profile has resulted in what many consider to be a "more difficult to manage" prison population and a breakdown in the traditional inmate code. The changing attitudes of inmates, the prevalence of the drug culture in the prison community, the freedom of movement inside institutions and transfers between institutions have eroded the stability of the prison environment, and as a result, both the incidence and seriousness of violence in the institutions are increasing. For example, assaults on staff increased from 64 in 1980 to 116 in 1982. During the same period, assaults on inmates increased from 173 to 308.

This increase in institutional violence has also led to changes in the classification and management of dangerous inmates in order to reduce the level of serious violence in institutions but, at the same time, an increase in the number of inmates requesting protection.

• **"Particularly Dangerous" Inmates**

While the CSC had long recognized a category of inmates defined as "threats to the good order and discipline of the institution",* in 1977 the Service defined another more specific inmate - the "particularly dangerous inmate" - identified as "one who constitutes a serious threat to staff, inmates or other persons through demonstrated actions or documented intentions".

* Such inmates are not considered to be under punishment and are entitled to all the "privileges and amenities" of any other inmate except for the privilege of association. These inmates are distinguished from those in Punitive Dissociation who have been "sentenced" by an institutional tribunal and are considered to be under punishment.

Profile

As of December, 1982, 329 inmates (approximately 3%) were considered to be "threats to the good order and discipline of the institution" and confined in Administrative Segregation facilities.

One hundred and thirty-eight additional inmates (1.3%) were classified as "particularly dangerous".

No figures are available for 1971, but on November 15, 1974, there were reportedly 139 inmates (1.6% of the total inmate population) in Administrative Segregation, 57 of whom had been segregated for at least 3 months, 6 for at least 12 months and one for 3 1/2 years.⁵⁵

Although no category of inmate was officially designated as "dangerous" in 1971, there had been one "Special Correctional Unit" (SCU) in Laval, Quebec, "designed for those few inmates who are psychopathic personalities and who are refractory to treatment or who require dissociation".⁵⁶ The SCU received its first inmates in January, 1968. The maximum number of such inmates at any one time was 82 although there was a capacity for 160.

Organizational Response

The Service continues to utilize Administrative Segregation facilities in each institution (usually maximum security institutions) to confine those inmates considered "a threat to the good order". Programs are not available for them and non-cell time is limited to one hour per day. Cases are reviewed by the region every 60 days and by NHQ every 90 days.

As of June, 1982, 12 inmates, including 3 women, had been confined in Administrative Segregation for over one year; 24 over 6 months and 51 over 90 days.

Although the Service's Ten Year Plan called for the construction of four SCU's, two major escapes from the SCU and public pressure stopped further construction and, in 1973, the practice of segregating dangerous inmates in a separate facility was officially discontinued.

The majority of inmates considered to be "threats to the good order and discipline of the institution" were thus confined in Administrative Segregation in their "home" institution.

With the recognition in 1977 of the increasing number of "dangerous inmates", further emphasis was placed on security,* including the construction of "super-maximum" security units (Special Handling Units) for the "particularly dangerous" inmates.

* One CSC component that received considerable attention through the decade was the Security Branch. A Deputy Commissioner of Security was appointed in 1973-74, giving a renewed emphasis for tighter security due to a number of security incidents, including group and/or sensationalized escapes.

There are currently two SHU's, the Correctional Development Centre, Montreal, housing 61 inmates and Millhaven, Ontario, accommodating 72 (December 1982).^{*} CSC is planning construction of three new SHU's to replace the existing facilities: one at the site of Saskatchewan Penitentiary; one at the site of the Regional Reception Centre, Quebec; and one at the proposed Renous Institution in New Brunswick.

Today, inmates are transferred to SHU's for a minimum period of two years.^{**} A National SHU Review Committee has the authority to transfer inmates into and out of an SHU and reviews each case at least twice a year.

• Inmates Requiring Protection

"Protective Custody" refers to the separation of an inmate from the general institution population for his own safety.

Profile

Although figures on protective custody are subject to considerable short-term fluctuations, there has clearly been a steady increase in the percentage of inmates in protective custody since protection became an acknowledged concern in federal institutions in the early 1970's.

The first available data is for December, 1972, when 210 inmates, representing 2.5% of the inmate population, were confined in protective custody facilities. By November, 1974, the absolute number had increased to 369 or 4.25% of the total inmate population and by October, 1978, the count in protection was 662 or 6.89% of the inmate population. Nine hundred and sixty inmates, or about 9% of the CSC male population was in protective custody on December 31, 1982. Another 70 were being considered for admission.

In addition to the increase in numbers, the protective custody profile has been changing:

* An additional 5 inmates had been approved for admission to an SHU and were awaiting transfer on that data. Forty-seven inmates were designated as Phase 4 SHU inmates. That is, they were serving a probationary period in maximum security following release from an SHU.

** This assumes, of course, that the inmate has two years remaining on his sentence.

Traditionally, inmates in protection were sex offenders, informers and ex-policemen, with sex offenders constituting a large majority. Today's profile indicates that there has been a steadily increasing number of inmates in protective custody who do not fit any one of the above categories.

Seunath reports in his study of protection at Saskatchewan Penitentiary that "more than half (54.4%) of the present PC population are classified as non-sex offenders".

He also points out that, on average, the sex offender "has been there for a longer time. This may be reflecting the idea that non-sex offenders are more recently being granted PC status".⁵⁷

The increase in numbers and the changing protective custody profile have been attributed to the inmates' perception that "violence or the perceived threat of violence in institutions has increased..."⁵⁸

The following factors were identified as having contributed to the perceived threat to the inmate's life:

- an increased freedom of movement within the institution providing inmates with greater access to one another;
- the changing nature of institutional discipline which today has lessened the consequences of rule-breaking behaviour;
- the diversification of institutions resulting in a greater concentration of hard-core inmates in maximum-security institutions;
- the shift in the major offence profile of inmates resulting in a greater concentration of inmates with backgrounds of violence and drug related offences;
- the increase in the number of first time offenders with no previous institutional experience (federal or provincial) and less able to "do time" than their counterparts of the sixties;
- the increased use of temporary leaves resulting in inmates being pressured to "do favours" and introduce contraband;
- the inmates' increased access to the media providing inmates with a knowledge of "undesirables" prior to their arrival in the institution...
- the practices of police, courts and provincial correctional authorities of identifying "P.C.'s" at trial/remand stages;
- general humanitarian concerns about the rights of inmates;
- the attraction (relative security) of protective custody units.⁵⁹

Organizational Response

A facility within Mountain Prison was completed in 1969 to house P.C. inmates. Essentially, this was a "protected environment" (ie., for older "normal" population inmates) and some space became available with the removal of the Doukhobor population.⁶⁰ Other protective custody inmates were confined, in small numbers, in institutions throughout CPS.

Protective Custody did not become an issue until December, 1972. At that time an internal study group was appointed to examine the growing numbers and the need for meaningful programs for inmates in protection. Since then, this issue has been the focus of three external studies.⁶¹

Since 1981, CSC policy is that PC inmates are to be removed from the general inmate population and confined in separate institutions with the same range of facilities and programs available to normal population inmates. Such removal is an administrative action by the Warden, in accordance with the Penitentiary Service Regulations, and is usually at the request of the inmate.

At present, the Saskatchewan Penitentiary and Kingston Penitentiary (with 450 and 293 inmates respectively) are utilized for the sole confinement of anglophone PC inmates. Francophone inmates requiring protection (185) are still confined in separate ranges from the general inmate population in Laval Institution pending construction of a new PC institution in Drummondville, Quebec. A third PC institution for anglophones is planned for Renous, New Brunswick.

PC institutions are designated as multi-level institutions, recognizing that all PC inmates do not require maximum security.

In addition, there are 19 inmates in the special handling units who are classified as protective custody cases (March, 1983).

Other categories of inmates have been the subjects of considerable attention although separate facilities do not exist.

• **Mentally Disabled Inmates**

The issue of the mentally disabled inmate abounds with definitional problems. The Ninth Edition of the International Classification of Diseases (ICD-9), which is currently used in Canada, includes 11 categories of mental disability, including mental retardation.

Profile

Data on the number of mentally disabled inmates in federal institutions must be regarded as estimates based on staff identification. Based on a number of studies, the Ernst and Whinney 1982 Program Evaluation for Psychiatric Services in CSC estimates that "the number of federal penitentiary inmates who are mentally ill or in need of psychiatric treatment is roughly between 21% and 26% of the population (2500-2700 inmates) with the true rate most probably near the upper end of this range".⁶² This is comparable to the proportions of illness in the general population. The Canadian Psychiatric Association estimates that one in 4-5 Canadians will require treatment at some point in their lives.

The Ernst and Whinney figure does not include all "violent" and "sexual" offenders since these definitions are offence or behaviour-based rather than medical and therefore it is not known how many of these inmates are receiving treatment or are included in the above estimate of 21 to 26%.*

The number of inmates estimated to be suffering from a psychiatrically diagnosed disease and requiring treatment in October, 1971 was 750 or approximately 10% of the inmate population.⁶³ This figure excluded "special problem groups" - approximately 1,000 Dangerous Sexual Offenders, addicts, and inmates with personality disorders.**

The number of mentally retarded inmates has been estimated at 83-103 in 1981***. In addition, CSC Medical Services report a significant number of inmates who are at the borderline of normal intelligence.

There is no evidence that the 1971 data includes/excludes "mentally retarded" inmates.

Organizational Response

In 1975, Medical and Health Care Services, formerly a part of Inmate Programs, was given separate branch status and responsibility for the provision of comprehensive health care to federal inmates, including medical-surgical, psychiatric, dental, rehabilitation and therapy services. However, CSC responsibility for mentally disabled inmates is split between the Medical and Health Care Services Branch and the Psychological Services Division of the Offender Programs Branch.

The health care services in Canadian penitentiaries in 1971 were characterized by a great deal of institutional autonomy and variation in the quality of service. In the early seventies, the Service, with some impetus from the Ouimet Report, noted the great need for psychiatric treatment and the general lack of psychiatrically trained medical personnel in institutions. This lack of psychiatric services was not unique to Canadian corrections by any means, but was typical of most countries.

In 1971, an Advisory Board of psychiatric consultants was appointed to advise CPS on medical services generally and on the treatment of the mentally ill inmate specifically.⁶⁴

The Advisory Board's proposal recommended the regionalization of medical services and a program for the staffing of regional psychiatric centres. In response, in May, 1972, CPS opened a 138 bed Regional Medical

* This section obviously does not include those offenders declared "unfit to stand trial".

** The increased numbers over the 1971 estimate may simply reflect "greater recognition" perhaps due to an increase in the number of psychiatrists, and changes in definitions.

*** These numbers are included in the estimate of 21 to 26% of mentally ill inmates.

Centre (RMC) at Abbotsford, British Columbia. Interim medical centres were provided in Quebec and Ontario.

There are now three psychiatric centres: in Abbotsford, B.C. (130 beds, opened in 1972); Kingston (85 beds, officially opened in 1974); and Saskatoon (106 beds, opened in 1978).

In addition, in 1977 CSC entered into contract with Institut Phillippe Pinel (a provincial psychiatric facility in the Province of Quebec) for the use of 88 beds. There are no CSC psychiatric facilities in the Atlantic Region.*

In 1981, CSC employed about 20 contract part-time psychiatrists and up to eleven full-time.⁶⁵

In the Psychological Services Division, the institutional psychologist/inmate ratio is 1:30-50 in psychiatric centres; 1:150 in non-psychiatric institutions (1:200 in Quebec); and one psychologist for each Special Handling Unit. However, in addition to diagnostic/assessment and inmate counselling/therapeutic intervention services, the psychologist is also responsible for consultation services to the case management team, to program managers and institutional administrators (applied research projects) and staff training.

• Natives

Native refers to persons of Aboriginal descent. This includes status and non-status Indians, Métis and Inuit.**

Profile***

Native inmates are overrepresented in federal penitentiaries by about twice their proportion of the total Canadian population. In December, 1982, Native males represented 8.6% (926) of the federal prison population and the 36 Native females represented 20% of federal female inmates.

There are few statistics on the number of Native inmates incarcerated in federal institutions in 1971. Reported figures represent only those inmates who so identified themselves during admission procedures.

* Mentally disabled inmates in the Atlantic Region may be transferred to provincial facilities or to the Regional Psychiatric Centre, Kingston or, if francophone, to Institut Phillippe Pinel.

** For a detailed discussion of Natives, see the *Second Report of the Strategic Planning Committee*, 1982, pp. 22-34.

*** Statistics on Natives in CSC are questionable since they are based on both census data and self-reporting. The figures reported here are estimates.

Available data indicate that in 1971 there were 577 self-reported Natives incarcerated in federal institutions, representing 8% of the total inmate population.⁶⁶

Natives are over-represented among incarcerated violent offenders. Forty-eight per cent of Native inmates in 1979 were incarcerated for violent crimes, compared to 27% of non-Natives. However, only 2% of Native inmates were in the drug offence category compared to 11% for non-Native inmates.

About 75% of federal Native inmates were between 20 and 34 years of age, compared to 70% of the non-Native inmate population. Sixty-four per cent of Native inmates were serving sentences of over three years, compared to 77% of non-Native inmates. Twenty-two per cent of all Native inmates were serving sentences of between five and fifteen years compared to 33% of non-Native inmates. Twelve per cent of both Native and non-Native inmate populations were serving life sentences.

On December 31, 1982, 62% (570) of the 926 Natives reported in federal institutions were incarcerated in the Prairie Region, 17% (156) in the Pacific Region and 16% (146) in Ontario.

There were 18 federal Native inmates incarcerated in provincial institutions.

Natives have a lower full parole release rate and a higher parole revocation rate than the general inmate population.*

Natives are presently at a distinct disadvantage in the development of their release plans. The majority are incarcerated for crimes against the person and thus there is a tendency to confine them in high security institutions where they are less likely to be considered for various types of conditional release.**

Organizational Response

In 1971, no specific organizational component existed for Native inmates. However, an Indian ex-inmate was hired by contract to study the development of programs for Indian and Metis inmates. In addition, an Indian counsellor was appointed as liaison officer by a contract with the Native Counselling Service of Alberta for liaison between the Indian and Metis population in the penitentiaries and Native organizations, reserves and families. Native inmates had also formed Native Brotherhoods as early as 1957. However, there was little attempt at the corporate level to develop or encourage Native-specific programs. There

* See the *Second Report of the Strategic Planning Committee*, 1982, p. 31.

** See the *Second Report of the Strategic Planning Committee*, 1982, p. 76.

continues to be no official CSC policy statement regarding Native inmates although the Service does have policy statements addressing certain functional areas of programs which address the implications for Natives. In 1978, a National Coordinator of Native Offender programs was appointed to liase with CSC and Native organizations and to coordinate programs. A Native Advisory Committee was established in 1980, consisting of non-government representation acting in an advisory capacity on operational and program issues.

In addition, Native brotherhood and sisterhood groups operate in major institutions. These groups provide social and cultural activities. Several regions utilize volunteers and also have contractual arrangements with Native groups who provide specific programs to Native inmates (e.g. the spiritual aid program in Ontario and the Prairies).

There are also three half-way houses for Natives run by Native agencies. Several of these agencies are operating, or are in the process of establishing, wilderness-type facilities.

In addition, CSC has implemented a number of programs for Native inmates, primarily in the Prairie Region. Furthermore, the Native Counselling Service of Alberta operates forestry camps for both federal and provincial Native inmates.

Native programs are primarily run by private sector groups on a contractual basis (i.e. Native liaison workers).

The Native situation in Canada (in prison and elsewhere) had received considerable attention in the seventies and although no specific policy statement exists regarding Native inmates, CSC has initiated a number of steps in recognition of the Natives' unique situation, including a Native Programs Advisory Committee.

• Long-Term Inmates

The "long-term inmate" is generally considered to be an inmate serving a sentence of six years or more (including life) and although there were many hundreds of such inmates in the 1960's and early 1970's, long term confinement would not emerge as a major issue in correctional management in Canada until the 1976 abolition of capital punishment and the substitution of a life sentence for first degree murder with parole eligibility set at 25 years and a life sentence for second degree murder with parole eligibility to be set between 10 and 25 years.*

Since the abolition of capital punishment, there has been a growing concern about the "long-term" inmate. Although CSC has no specific policies in this area, the matter warrants discussion here since there has been considerable debate about the impact of long sentences on the inmates as well as the impact of long-term inmates on the system.

* Judicial review of the parole eligibility date for those convicted of first degree murder is permitted after 15 years.

Profile

The percentage of federal inmates who have been sentenced to long-term imprisonment, 6 years to life, has increased over the last decade from 32% of the total population in 1971 to 40% in December 1982.

Inmates currently serving 6 to 10 years represent 14% (1536) of the inmate population, compared to 906 (13%) in 1970.

Ten to twenty year sentences comprise 10% (1,102 inmates) of the present population compared to 12% in 1976 and 9% in 1970.

The number of inmates sentenced to 20 years or more (total aggregate sentences) - excluding life sentences - has remained a constant 2% of the prison population for the past 11 years.

In December, 1982 there were 1,343 federal inmates (12%) serving life sentences (i.e., sentences with parole eligibility between 7 and 25 years), compared to 453 (6%) in 1970 and 823 (9%) in 1976.

The recent increase in the number of lifers is principally a result of Section 669 of the Criminal Code (1976), which abolished capital punishment. There are currently 780 inmates sentenced for first and second degree murder.

Organizational Response

CSC has neither an official policy nor special programs to manage "long-term" inmates although a Ministry study group has been appointed to examine the current situation and possible responses. At present, such inmates are treated on an individual case-by-case basis.

• Sexual Offenders

Sexual offenders are those offenders sentenced for such crimes as rape,* indecent assault (male or female), gross indecency, incest and other offences of a sexual nature.

Profile

As of November 18, 1982, there were 892 inmates sentenced for sexual offences, representing 8% of the inmate population. Five hundred and sixty-four were sentenced for rape, 287 for other sex offences and 41 "Dangerous Sex Offenders" (i.e., offenders sentenced to an indeterminate period for a sex crime with demonstrated failure to control sexual behaviour). There were 73 "Dangerous Sex Offenders" in 1971.

* Rape and indecent assault were reclassified as "sexual assault" offences in a major Criminal Code revision in January, 1983.

Organizational Response

Many sex offenders are isolated from the general inmate population for their own safety and protection. Of 892 inmates sentenced for sexual offences, 332 are in protective custody. In addition, 80 are in RPC's and a few are in L'Institut Philippe Pinel (Quebec Region).

Although sex offenders may enter treatment programs at federal psychiatric centres, primarily in the Ontario and Pacific Regions, and L'Institut Philippe Pinel in Quebec, these facilities cannot accommodate the large number of sex offenders in the system nor are they required to since the treatment is "voluntary". Furthermore, where they exist, institutional programs are essentially one-to-one counselling sessions and social development programs except in the federal Regional Psychiatric Centres and L'Institut Philippe Pinel (Quebec) where group and individual psycho-therapy, behaviour therapy and other programs form the treatment strategies.

CSC is currently attempting to develop new programs which will address the specific problems of the sexual offender.

Drug addicts and aged inmates were recognized in 1971 and, indeed, warranted separate facilities. This is no longer the case.

• Drug Addicts

One group that received considerable attention in the early 1970's was the inmate drug addicts. There is no available data on the exact number of inmates identified as addicts at that time. The only figures available are those for addicts sentenced primarily in B.C., considered medium security and subsequently admitted to the drug-specific treatment program at Matsqui Institution (The drug problem was, at that time, considered primarily a B.C. problem).

Profile*

On March 18, 1971 there were 368 inmates in Matsqui Institution, 63% of whom (232 inmates) were identified as addicts. Eighteen per cent (42) of the Matsqui addict population was female and confined in a separate facility.⁶⁷

Organizational Response

The CPS position on inmate drug addicts was that some inmates were in prison because of their drug habit and breaking that habit was seen to be fundamental to the rehabilitative process. In this regard, CPS introduced a formal experiment for the treatment of criminal narcotic addicts at Matsqui Institution in 1967. This experiment was designed for both male and female addicts and operated until 1972 when the Service took the view that these inmates were criminals first and addicts second in terms of ideology.

* CPS stopped collecting inmate data on drug and alcohol addiction about 1975 as such information was found unreliable.

In addition, an evaluation of the program found no significant difference between the treatment and control groups.⁶⁸

• **Aged Inmates**

CPS arbitrarily set the age of 40 or older as the classification for "aged inmates".

In 1964, CPS transferred "older inmates" from other B.C. institutions to the medium security Mountain Prison on an experimental basis. The prison was originally constructed in 1962 to confine the Sons of Freedom Doukhobor terrorists, both male and female. When the last of the female Doukhobor inmates was released in 1964, the older inmates were admitted. In 1965, CPS officially designated a large part of the institution for older inmates.

When the last male Doukhobor was released in 1969, a unit for the accommodation of protective custody inmates was completed in Mountain Prison. The institution has maintained this dual population - older inmates and protective custody inmates - ever since, with some selected inmates being admitted from outside British Columbia.

No other institution or unit within an institution was ever designated for "older inmates".

Summary

The trend in the 1970's was for institutions to become increasingly "specialized". Regional psychiatric centres were to house mentally disabled inmates, protective custody prisons for protection cases, special handling units for "particularly dangerous" inmates and CCC's for near release inmates. And the Service is considering "limited access correctional communities" for long-term, non-dangerous inmates and "wilderness camps" for some Native inmates.

In addition, the concept of "cascading" was introduced in 1980 and incorporates the practice of reducing the security level for inmates through a system of transfers to lesser degrees of security as quickly as practicable without compromising public safety or institutional security. Concomitant with cascading, the Service instituted a multi-level security classification system in ascending security order from S1 (parole offices and some CCC's) to S7 (maximum security prisons with special handling units).

THE FUTURE: TOWARD 2001

Introduction

We have described the current CSC situation. Its location in an historical context (1971 to the present) gives some indication of the direction in which the system has been moving.

By pointing toward the Year 2001, we do not mean to suggest that a qualitative change is expected at a particular time. However, the Year 2001 is not without some significance. It is 25 years beyond 1976 at which time capital punishment was abolished in Canada. Thus, the Year 2001 represents the earliest date at which the first inmates convicted of first-degree murder will be eligible for release on parole.*

And, theoretically, 2001 will be the year in which the numbers incarcerated for first degree murder will begin to more-or-less level off due to the likelihood of release after 25 years.

We turn now to a consideration of some of the major issues which may confront CSC in the future.

What follows, then, constitutes some of the Committee's concerns about CSC's future. We do not suggest that certain events will happen; only that they may. And for that reason, we believe that they should be given careful consideration.

Critical areas requiring continued attention include:

- the continuing influence of the rule of law.
- the classification and management of inmates.
- the prospect of a change in the correctional strategy.

THE RULE OF LAW

Issues involving the Rule of Law and human rights are major forces impacting on the future of The Correctional Service of Canada.

It is expected that the courts will continue to become involved in exercising judicial control over the way inmates are managed. The basic test which they will utilize will be the duty of fairness implicit in the commitment to "The Rule of Law". Increasingly, lawyers will present cases on this footing, but calling into issue the provisions of Section 7 of the Charter of Rights, which says:

Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice. (Emphasis added.)

* This assumes that the parole eligibility date is not advanced through judicial review or legislative change.

That portion of Section 7 which follows the emphasized "and" reinforces the new interventionist attitude of the courts in the aftermath of *Martineau (No.2)*. Thus, the question of fairness or minimal procedural safeguards will continue to occupy the attention of Canadian courts.

But, this may not mark the end of judicial supervision of prison administration since the provisions of Section 7, which preceed the emphasized "and", seem to offer more than a procedural right. They appear to guarantee life, liberty and security of the person, as a substantive set of rights. Courts will, no doubt, be asked to deal with this interpretive challenge. There will likely be litigation, akin to that which has flourished in the United States, seeking remedies for unsafe conditions of confinement which, it will be alleged, facilitate inmate victimization. In addition the security of the person clause (Section 7) could be used in light of the current overcrowding situation in correctional institutions, federal and provincial.

The development of Canadian standards for the correctional system and subsequent adherence to these standards may ameliorate the scope and impact of judicial intervention by anticipating improvements.* That is, if these are acceptable standards and if there is compliance to them, there is less likelihood of judicial intervention.

However, judicial scrutiny of CSC and other prison systems, in short, is here to stay. Prison systems are not "closed". They are "opening" - at least through current and potential litigation - to judicial supervision under the law.

THE CLASSIFICATION AND MANAGEMENT OF INMATES

There has been increasing specialization of institutions. In 1971, CPS had designated nine institutions as "specialized". However, in many of those cases, they were designated as such simply because they did not fit the "maximum, medium, minimum" typology (e.g., Her Majesty's Penitentiary, Newfoundland, and four community corrections centres). There were only four specialized institutions, in the 1982 sense. They were the Special Correctional Unit (for "dangerous" inmates), Matsqui (drug addicts), Mountain Prison (aged inmates) and, of course, the Prison for Women.

Today, there are nine specialized facilities, including three regional psychiatric centres, two special handling units, three protective custody facilities and, again, the Prison for Women.

One reason for the increase in the number of specialized facilities is that there is a need for duplication to satisfy language requirements due to increased political attention and emphasis on language rights. This was apparently not the case in 1971 (e.g. the Special Correctional

* The Canadian Association for the Prevention of Crime is currently engaged in a project to establish new Canadian standards and accreditation for correctional agencies.

Unit in Laval housed both francophone and anglophone inmates and Matsqui accommodated both French and English female addicts).

In addition to the above specialized institutions, the maximum-medium-minimum classification of 1971 has now given way to a seven-tier security classification system in ascending security order from S1 (parole offices and some CCC's) to S7 (special handling units).

Concomitant with increased specialization of institutions is increased numbers in existing "special categories" of inmates. These categories warrant the Service's attention in the next few years. In our second report, we noted our concerns about Native and female inmates.* Here, our concern is directed toward several other distinct groups: "dangerous" inmates; those requiring protection and the mentally disabled. Those inmates convicted of first degree murder are considered in the broader context of "long-term" inmates.

The following diagrams depict the growth of specialized facilities as well as the increased numbers from about 1971 to the present.

The number of inmates defined as "threats to the good order and discipline of the institution" and confined in Administrative Segregation has increased from approximately 1.6% of the inmate population in 1974, the earliest date for which figures are available, to about 3.0% in 1982 (329 inmates). In addition, 138 inmates (1.3%) are confined in Special Handling Units as "particularly dangerous inmates". This is a combined figure of 4.3%, almost triple the total of 1.6% in 1974 and constitutes 13.3% of the maximum security population.

The Committee has acknowledged the dramatic increase over the last 10 years in the number of inmates confined in protective custody in federal institutions: from about 2.5% of the inmate population in 1972 to about 9% by the end of 1982.**

We note that this problem is not unique to The Correctional Service of Canada. A 1983 report on protective custody in federal and state institutions in the U.S. makes reference to an "explosive growth" over the past 10 years and reports a "6.2 per cent estimated overall protective custody rate for early 1982... a conservative estimate of the PC population was 22,792 inmates."⁶⁹ Many provinces, as well, have expressed concern about recent increases in their protective custody populations.

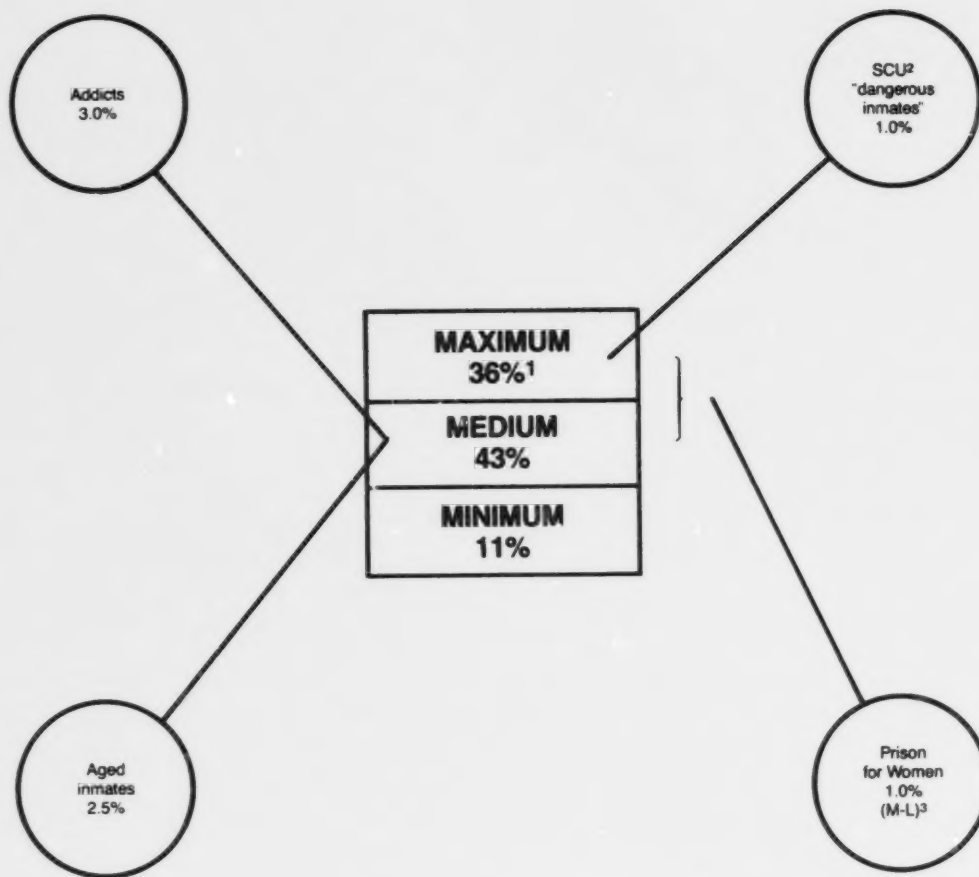
When the number of inmates currently in Administrative Segregation (3%) and SHU's (1.3%) is combined with the Protective Custody population (9%), CSC has 13.3% of its inmates in what the Service has designated as "special cells", compared to 5.85% in 1974.

* See "Natives: Working Paper No. 2" in the *Second Report of the Strategic Planning Committee*, 1982, pp. 22-34; and "Forecasts: Natives" in the same report, pp. 76-77. For a discussion of the female inmate, see "The Federal-Provincial Jurisdictional Split in Corrections: Working Paper No. 3" in the same report, pp. 35-53.

** Some of the causal factors have been noted elsewhere in this report. See page 39.

1971

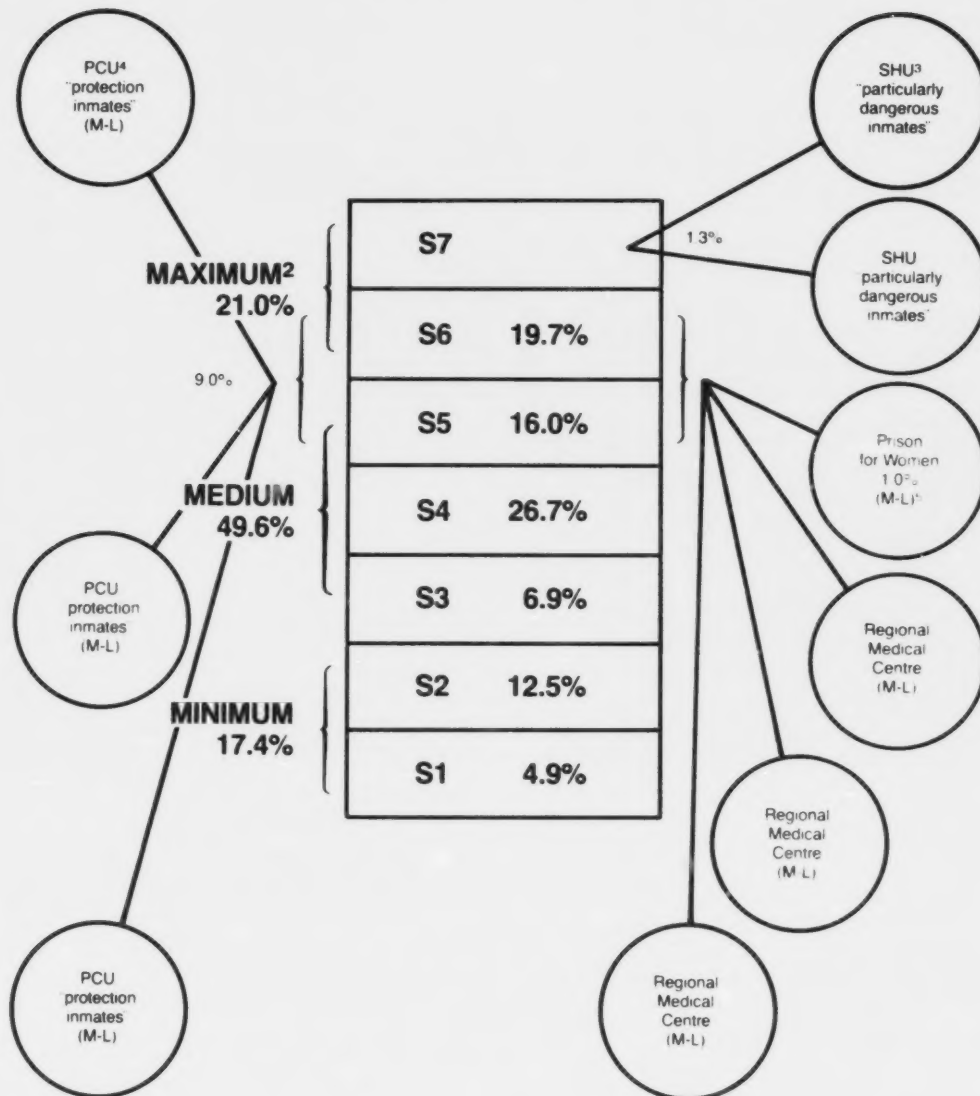
(Total Inmate Population: 7,449)



1. About 1.6% of total inmate population is in Administrative Segregation and are included in the 36% in maximum security. Two and one-half per cent of total inmate population is in protective custody confined in various medium and maximum security prisons (not included in above figures).
2. SCU denotes "Special Correctional Unit".
3. "M-L" denotes "multi-level security" institution.

1982

(Total Inmate Population: 10,797)¹



1. This diagram excludes inmates in RRC (Quebec) — 1%, and 29 inmates in Her Majesty's Prison, Newfoundland.
2. Three per cent of total inmate population is confined in Administrative Segregation in various prisons and are included in the 21% in maximum security.
3. SHU denotes "Special Handling Unit".
4. PCU denotes "Protective Custody Unit".
5. M-L denotes "multi-level security" institution.

Although only estimates can be given, various studies have set the number of mentally disabled inmates at 21-26% (2500-2700 inmates) of the inmate population. This does not necessarily include inmates labelled as violent offenders or sex offenders. The 1971 estimate was 750 inmates or 10% of the inmate population.*

Forecasts

We discuss the various special categories of inmates and the consequences of current trends separately. We then consider the consequences of these trends, and other factors, taken collectively.

• Dangerous Inmates

There is a continuing tendency to resort to Administrative Segregation and special handling units for inmates considered to be threats to the good order and discipline of the institution.

We note, for example, that the original criteria for admission to a Special Handling Unit ("demonstrated actions") have been amended and broadened twice - once in 1980, to "documented intentions", and again in 1982 to include "a sentence of imprisonment for life without eligibility for parole for 25 years, combined with an extensive criminal record of serious violence". These amendments to the Commissioners' Directive suggest a tendency to use the SHU as the first or most obvious answer in response to crises.

The Service's present plan for a third SHU in Renous, New Brunswick is further evidence of growth in this population.

Implications

- For the last decade, this category of inmate has been the subject of considerable attention and has absorbed substantial resources. There is every indication that this will continue to be the case.
- Although we are concerned about the expanded criteria for admission to the SHU, these requirements are still relatively stringent in comparison to admission requirements for Administrative Segregation. As a result, we may expect still further increases in the numbers of inmates in Administrative Segregation. Furthermore, the process of admission and the conditions of confinement in Segregation may well become the subject of judicial intervention and precedence.

* Once again, we acknowledge that the increased numbers may simply reflect "greater recognition" or awareness, perhaps due to an increase in the number of psychiatrists, perhaps to increased public awareness or simply changes in definitions. In any event, the numbers are significant.

- With regard to SHU admissions, efforts to predict degree of danger have, so far, been unsuccessful and future efforts will undoubtedly be challenged due to the increased emphasis on rights.

- **Inmates Requiring Protection**

The number of inmates in Protective Custody has increased substantially in the last decade. In addition to the changing inmate profile, the ever-increasing emphasis on inmate rights, the existence of separate facilities and the other factors noted in this report, the following may contribute to a further increase in P.C. numbers:

- the prospect of more mentally disabled offenders entering prisons due to deinstitutionalization in the mental health field. These offenders are likely to become "victims" of the inmate population.
- The current attention and vigorous judicial interest in the issue of child abuse may contribute to increased numbers of sex offenders or of mentally disabled offenders, both categories being prime candidates for Protective Custody.
- Although sex offenders, informers and perhaps even those convicted of non-sexual child abuse will continue to be well represented in P.C., the majority of protective custody inmates will be the non-traditional types. That is, those who "cannot do time", and seek to escape the threat of violence in maximum security institutions.*

Implications

- With many inmates "seeking shelter" in P.C. institutions, maximum security institutions will have an even greater concentration of "hard-core" inmates.
- We are concerned that the P.C. population may become more diverse and therefore lose its ability to protect those who are genuinely in need of protection. We might also ask how long P.C. facilities will remain quiet - free of the inmate-inmate conflict which exists in non P.C. institutions? Will the situation of "P.C. within P.C." become more prevalent? Will there be pressure for traditional and non-traditional P.C. facilities?
- Although current existing or planned facilities (Saskatchewan Penitentiary, Kingston, Drummondville, Renous) may be adequate for the total P.C. population of the future, there may be a shortage of facilities west of Ontario. There will be a need to create parallel P.C.'s in the regions.

* See the "Future Federal Inmate Profile" in the *Second Report of the Strategic Planning Committee*, pp. 78-81.

- We note, as well, that on March 29, 1983, 19 inmates in the special handling units (7 in CDC; 12 in Millhaven) were classified as protection cases. A continuation of this trend will place extra demands for space and resources on SHU's.

We are fully aware of the attitudes of inmates toward the weak and particularly toward informers (witness the Kingston Penitentiary riot in 1971; Sante Fe, New Mexico in 1981). As a result, large numbers are being confined in P.C. to be protected from relatively small numbers of aggressors. In this respect, the penitentiary system is operating on assumptions that are contrary to those of the outside community. In our society, aggressors are imprisoned. In our prisons, it is the victims who must be separated from the general population.

We acknowledge the legal/moral dilemma of refusing an inmate protection but in the absence of innovative and rigorous attempts to counteract the current trend, the numbers are likely to grow beyond the capacity of the institutions to respond.

On the positive side, the increasing number of inmates in P.C. may result in a situation where less stigma is attached to the P.C. inmate. Nevertheless, serious efforts to "cascade" protective custody inmates to lower security levels - or "low-risk" institutions - should be pursued. However, to have significant impact on the numbers the initial labelling must be avoided since, historically, the label has been irreversible.

We acknowledge the dilemma facing the Service. To imprison aggressors, rather than "victims", merely adds to the problem noted in our discussion of Administrative Segregation. It may well be that there is an inverse relationship between the use of Protective Custody and Administrative Segregation. Either course of action is simply a response to the symptoms rather than an attempt to address the cause of the problem.

• **Mentally Disabled Inmates**

The Committee wishes to record its concern about the number of mentally disabled inmates in federal institutions, their current situation and the future prospects for CSC.

Mentally disabled inmates may be housed in psychiatric centres. However, the average length of stay ranges from 129.9 days in Abbotsford to 147.7 days in Saskatoon and Kingston. This means that most spend their time elsewhere - either in the general inmate population, Administrative Segregation, Protective Custody or special handling units. This points to the critical relationships between psychiatric centres and institutions and between psychiatrists and psychologists in ensuring "out-patient" programs for inmates returning from psychiatric centres to institutions.

Although data on their location is unreliable, many mentally disabled inmates are confined in protective custody. Only those few who meet the CSC definition of a "particularly dangerous inmate" will be confined in an SHU.

Implications

- Studies have shown an inverse relationship between mental hospital populations and prison populations⁷⁰ and the declining importance of the asylum function of mental hospitals is evident.
- Deinstitutionalization in the mental health field is running ahead of the same phenomenon in corrections. For this reason, more and more mentally disabled offenders may eventually make their way to the only remaining institution available - the prison. It is likely, then, that the number of mentally disabled inmates will grow.⁷¹
- We may argue that any person considered mentally disabled should, ideally, be under the care of the mental health field. That is not the case now. The provinces are responsible for medical and health care, including mental health, except in those cases where an offender is sentenced to a federal institution. This situation is unlikely to change in the future. Even though it may be a contradiction in terms, the care and treatment of mentally disabled inmates will, for the most part, have to occur in a prison. This means that the mental health resources of CSC will have to play an increasingly important role in the future.
- At the same time, however, we acknowledge that the present situation of limited resources can be expected to continue. More so than ever, the demand will outstrip resources. This problem is one that CSC shares with provincial correctional systems and raises the prospect of jointly planned and funded regional medical facilities.
- Unless considerable attention is directed to the jurisdictional split within CSC (Medical & Health Care Services and Offender Programs' Psychological Services) to ensure efficient use of scarce resources, a smooth delivery of services and sound linkages between the hospital (psychiatric centres) and "out-patient facilities" (institutions), the care and treatment of the mentally disabled will not meet requirements.
- Furthermore, with continued limited resources and an increasing caseload, the role of the psychologist may warrant redefinition in order to concentrate more time and efforts on individual inmates, and less time on staff training and research projects.
- Many mentally disabled inmates are potential "victims" of the inmate population and therefore are likely to be confined in protective custody units. This does not guarantee, however, that they will not be victimized in P.C.
- Although the proportion of the general population estimated to require psychiatric/psychological treatment is equivalent to the proportion of inmates requiring same, aberrant behaviour is more likely to manifest itself in a prison setting.

In fact, many offenders develop mental disorders for the first time while in prison. "Four per cent of all inmates in the U.S. Federal Prison System develop their first attack of psychosis while under sentence".⁷² Ernst and Whinney point out that "individuals with emotional distress, secondary to the effects of incarceration or specific life events which occur while incarcerated", may become mentally disordered.⁷³ They note Goffman's "Asylums" and Zimbardo's simulated prison experiment and conclude that:

It is evident from the Goffman and Zimbardo studies that when individuals suffer loss of freedom in asylums or penal institutions, personality distortions develop.⁷⁴

The Canadian Psychiatric Association, in its brief to the Committee, also acknowledged those "prisoners who become mental casualties at the prison".⁷⁵

- **Mentally Retarded Inmates**

We are particularly concerned about those inmates defined as retarded, many of whom are confined in protective custody.

We pointed out earlier that the number of mentally retarded inmates has been estimated at 83-103 in 1981⁷⁶ and that CSC Medical Services report a significant number who are borderline or marginally retarded.

- **Long-Term Inmates**

This issue will become increasingly visible since there will be an increase in the number of long-term inmates, specifically an accumulation of those sentenced under Bill C-84.* In addition, in March, 1983 the Solicitor General referred to a feasibility study of a "limited access correctional community" for non-dangerous long-term inmates in which they might live and work with other people.**

There have been several projections of the number of first and second degree murderers in prison up to the year 2001. Based on the fact that there are now longer periods to be served before parole eligibility,**

* Bill C-84 amended Section 669 of the Criminal Code (1976), providing for a life sentence for first degree murder with no parole eligibility for 25 years (but permitting judicial review after 15 years) and life sentence for second degree murder with parole eligibility to set between 10 to 25 years.

** The prospect of "wilderness camps" for some Native offenders is also being considered, thus a further addition to the increasing specialization.

*** Under the previous legislation the average time served before parole for capital murder was 13 years and 7.7 years for non-capital murder. The last execution in Canada was in 1962.

it has been estimated that there will be 1,974 C-84 inmates still serving sentences in the year 2001. This includes 789 for first-degree murder and 1185 for second degree.*

This represents 444 more inmates (324 first degree and 120 second degree) than would have been the case had the legislation not been changed in 1976.

Inmates serving life sentences, then, could comprise about 20% of the federal inmate population by 2001.**

It is unlikely that there will be any dramatic increase in their numbers after 25 years as the same number of C-84 prisoners will continue to be admitted but a corresponding number are eligible for release on parole.

Implications

What are the problems created by the 25 year minimum? Is there evidence that they are a major problem for the Service?

There are some studies that address the impact of long sentences but the evidence is less than definitive. One problem in the studies of long-term inmates is that "long-term" is rarely defined. It is generally taken to be considerably less than 25 years.

We acknowledge suggestions in the literature that long sentences result in physical deterioration, low motivation, increasing introversion, no sustained interest in programs, institutionalization (that is, a dependence on routine), and a sense of hopelessness. Furthermore, it is suggested that long-term inmates have difficulty in maintaining outside personal relationships and, in fact, express little desire in doing so. Indeed, they must wait until they are within three years of their parole eligibility date before they can be given day parole.

Other studies suggest that these effects are no greater for long-term inmates than for others.

The available evidence is inconclusive. Nevertheless, many correctional administrators say that these inmates are "no hope, nothing to lose" inmates. This creates anxieties among staff, if nothing else.

It might be argued that if there is no evidence that they represent a problem for CSC then no action is required and they can be treated as any other inmate, neither requiring nor deserving any special consideration. This is not a defensible criterion for planning. It should be noted, however, that of 11 inmate suicides in federal penitentiaries in 1982, 4 were serving life sentences. Of 8 suicides to April 15, 1983, 3 were serving life sentences.

* The figure of 1185 second degree murders takes into account those who may be released any time after minimum 10 years has been served.

** This, of course, assumes no change in the current legislation.

We wish to raise three "red flags":

- Although their behaviour to date may not differ from that of other inmates, it may only be a matter of time before it does represent a threat to the institution. It is possible that the problems will come later in the sentences - perhaps after 12 1/2 years when they realize their sentence is, at minimum, only half over; perhaps at 15 years if at that time a judicial review of their sentence supports the original parole eligibility date. The first reviews can take place in 1991 and could have considerable influence on the behaviour of other inmates serving life sentences.
- Their numbers alone could necessitate a change in the function of the institution - a de-emphasis on programs and opportunities and an emphasis on incapacitation and humane confinement. This perhaps acknowledges the futility of traditional institutional programs for these inmates.
- They may never present difficulties for CSC. However, because of the long period of incarceration they are likely to experience difficulties in adjusting to society, upon release, and become a further problem for society.

Given these three red flags, can the Service afford a "do-nothing" response?

Twenty-five years is a long time. It is one-third of a person's life - usually the most productive third.* Not only will change occur during that period but it will, as Toffler suggests, occur at an ever-accelerating rate.⁷⁷ An inmate, having served 25 years, will return to a society that is qualitatively different from that which he left. Can a 25 year inmate be motivated during such an extended period of time by the opportunities that currently exist in our institutions? Can he avoid becoming dependent on the routine? How can we expect an inmate to maintain his relationship with family members over a 25 year period?

By abolishing the death penalty, Canada has acknowledged the value of human life. It seems somewhat contradictory that 25 years of the inmate's life should now be spent in an abnormal social world - in a hard and exploitative milieu, with a constantly changing inmate population - where he is considered "just another con" despite the length of his sentence. Society has not considered the conditions in which these inmates must live and it may be that the Service must seek different means of administering their sentences. This may be a case for another specialized prison.

• Aged Inmates

In our second report, we acknowledged Canada's aging population. This factor combined with the extremely long sentences for persons convicted

* Seventy-eight per cent of persons presently confined for 1st degree murder are in their 20's and 30's.

of murder could result in a significant number of aged inmates and perhaps a possible return to the Mountain Prison concept of a "geriatric facility".⁷⁸

• **"Young" Inmates**

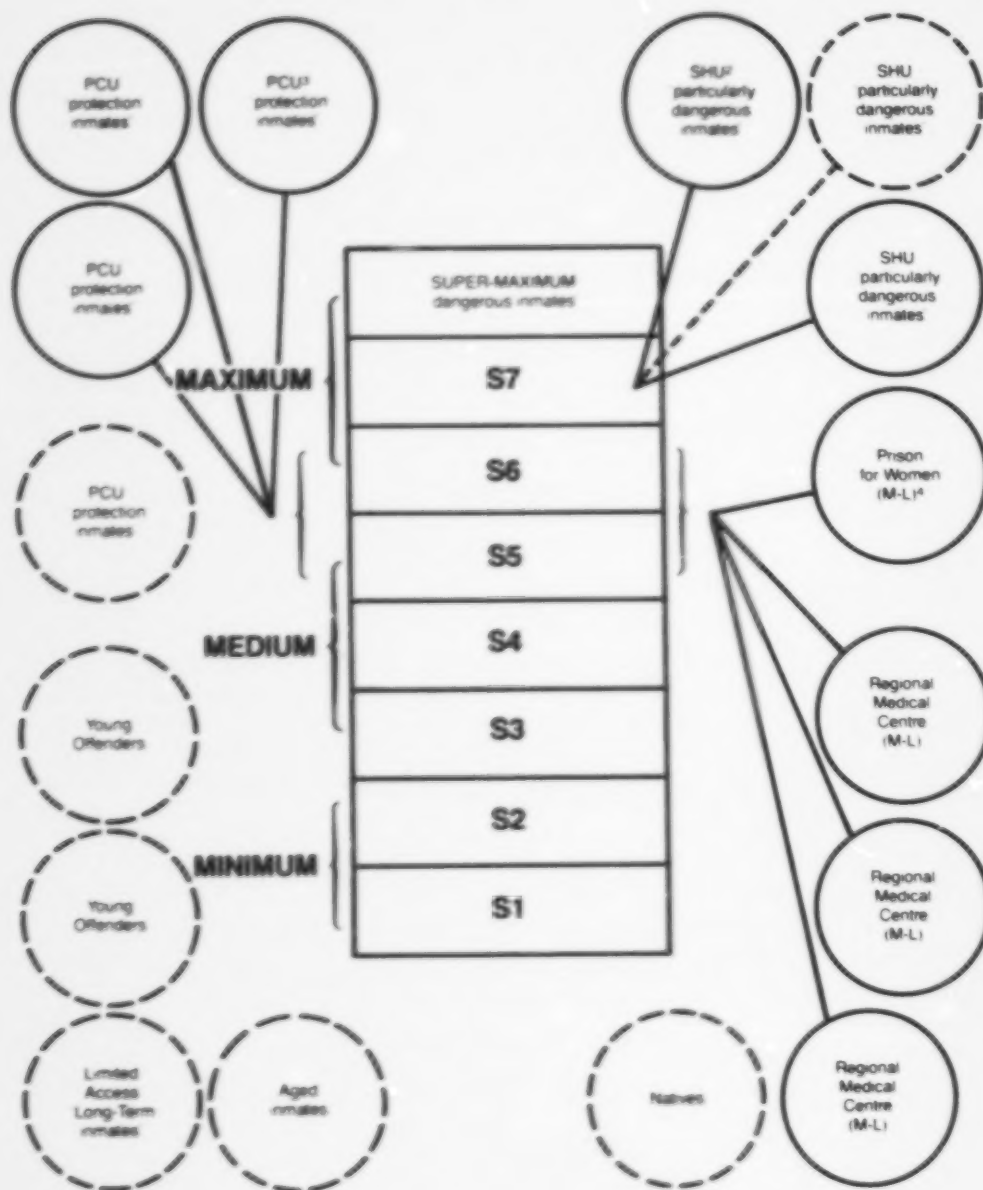
With increasing specialization of institutions and the singling out of certain categories of inmates for special facilities/management, it is not unreasonable to expect that the Service, in response to possible public expectations, will eventually make some effort to separate extremely young inmates from the main prison population. These inmates are generally considered to be most in need of, and most likely to benefit from, CSC's resources.

This issue requires further analysis because the impact of the Young Offenders Act on CSC is speculative at this point.

Summary

If current trends continue, we expect the federal system to be even more specialized than it is today. The following diagram is a composite of a possible CSC future.

2001'



1. Broken line denotes forecasted facilities, security level undetermined; solid line denotes existing facilities.
2. SHU denotes "Special Handling Unit".
3. PCU denotes "Protective Custody Unit".
4. M-L denotes "Multi-level security" institution.

The Trend Toward Specialization: General Implications

The trend toward specialization, currently evident in CSC, is not unique to CSC nor to corrections. Rather, it is a societal phenomenon. In the case of CSC, specialization is a strategy taken by the Service to meet two mutually-limiting objectives:

- A "control" objective - to reduce or minimize violence in institutions, recognizing the need for greater effective control within institutions for the protection of staff and inmates;
- A "freedom" objective - to ensure the provision of adequate and appropriate activities for inmates, recognizing the inmate's need for greater freedom and responsibility, even while under sentence to confinement.

It may be argued that the trend toward specialization is a normal evolutionary process. For example, the growth of equal rights organizations and the increased visibility of disadvantaged minorities has ultimately focussed attention on the Native inmate as a "special" category.

Due, in part, to the emphasis during the 1960's and 70's on rights throughout the Western world, the trend toward specialization within CSC has been manifested in the development of specialized facilities for certain sensitive categories of inmates. Throughout most of the seventies, inmates granted dissociation for their own protection were confined to cells 23½ hours per day with few activities despite the fact that they were not considered to be under punishment. Activities to which they were entitled could only be provided if the numbers in a given facility were sufficient to warrant programs. The recent response has been the establishment of separate protective custody institutions in which protective custody inmates can move with comparative freedom. Their absence from the general population in turn removes an irritant, making control easier.

Similarly, in the early seventies, inmates in Administrative Segregation were confined to cells in a dissociation range 23½ hours per day "for the good order and discipline of the institution", some for many months. Other than their removal from the main population, little was gained from their dissociation even though they, too, were not considered to be "under punishment". In order to ensure their separation but in relatively more humane conditions (increased opportunities: time out of cell and group activities) the SHU was created.

Both situations - the development of protective custody institutions and SHU's - are illustrations of the Service's attempt to meet the objectives stated above.

It is important, however, that the Service be aware of the consequences of this "specialization" trend. For although it is a benign trend in that it emphasizes the needs of minorities and the rights of inmates, there are some possible ramifications to consider:

- Labelling the formerly undifferentiated "normal population" inmate creates a problem of reintegration whether in the regular inmate population or in the community. For example, inmates segregated into groups labelled as "dangerous" or "protective custody" will always be identified as "dangerous" or "P.C.". In fact, a "normal" inmate mistakenly (or for administrative convenience) incarcerated with a special group may come to manifest the characteristics expected of that group.
- The creation of categories requiring special management could well lead to increases in the number of inmates in a given facility. If there is a special facility for "dangerous" inmates, then the visibility of the category will lead the system to define more inmates as "dangerous" (the recent expansions of the SHU admission criteria - 1980, 1982 - are illustrations of this phenomenon).

Indeed, even the courts and police can contribute to increased numbers, particularly in protective custody.⁷⁹ In fact, the availability of specialized facilities and "programs" could, in the extreme, lead to a possible increase in the use of incarceration (e.g. if the Service is seen to be providing special programs for sex offenders, then the courts may respond by "using" the program - sending the offender for "help".)

- In addition to the possibility of increasing numbers in any given category, the trend toward specialization may manifest itself in the identification of more special categories, perhaps particularly as the impact of the Charter leads to calls for separation of certain "disadvantaged" groups (e.g., Natives, Young Offenders).

The prospect of more inmates in SHU's requiring protective custody and the current plight of "dangerous" inmates confined in Administrative Segregation for long periods could prompt a further delineation of sub-groups at the maximum security level.

- Specialization may be more costly than an undifferentiated system in that it requires specialized planning, special resources (capital projects) and emphasis on staff training. In addition, a more complex administrative system will be required to facilitate inmate transfers which, in themselves, add to operating costs.
- Specialization of institutions reduces the facility of the Service to move inmates from one institution to another as security or humanitarian reasons dictate. This raises the prospect of extended use of exchange of service agreements between CSC and the provinces (further encouraged perhaps by the current economic situation) and has the benefit of less need for duplication of services between the federal and provincial governments in a given region. On the other hand, such exchanges would necessitate efforts to ensure that appropriate minimum standards are applied to operational practices and are harmonized in order to eliminate inequities between jurisdictions in the management of inmates between the two levels of government.

- Specialization results in a more intensive concentration of homogeneous groups - of most concern, the "difficult to manage" inmates who almost exclusively make up the top security levels, due to the seven-tier classification system, the long sentences imposed on "lifers", and CSC's policy of "cascading" inmates down to their minimum feasible security risk.

There is, then, a higher potential for serious violence at the upper level of the security system because of the nature of these inmates. We note, for example, that in March, 1983 there were a total of 19 SHU inmates (approximately 14%) who were admitted as management problems ("particularly dangerous inmates") and who now require protective custody within the SHU.

- The "difficult to manage" inmates become more visible when they are concentrated in their own institutions. This is due to the existence of separate physical facilities ("super maximums"), the great cost of operating such institutions, the greater likelihood of litigation at this security level and the increased likelihood of violence due to their concentration.*

In the event of increased violence and irresponsible behaviour, it is possible that there will be agitation for a return to the death penalty or, at least, pressure on the Service to treat such inmates in a more punitive manner.

Of course, it is always possible that the lower security levels will experience the anticipated reduced level of violence. Indeed, there could be an overall reduction in the incidence of violence compared to a less differentiated system.

* Quite apart from the "specialization" issue, we also wish to express our concern about two factors that may enhance the likelihood of increased potential for violence at the higher security levels. We are concerned about the prospect of changes in the parole/mandatory supervision regulations that would either allow the system to intercept releases where the inmate is thought to be dangerous or revoke paroles or inmates on mandatory supervision at a greater rate than at present. This, too, will contribute to a greater concentration of difficult to manage inmates in the higher security levels since most such inmates will undoubtedly be confined in such facilities. Secondly, overcrowding, long regarded as a significant contributing factor to prison unrest, is now an acknowledged concern in federal corrections. We consider the premise that "overcrowding causes violence" to be an over-simplification. Nevertheless, it is, and will be a problem to be reckoned with in the foreseeable future. It could well contribute to further tension and therefore many more "safety-valve" assignments to special facilities of inmates who could have remained in the population in less crowded times.

There may be some natural limits to this specialization tendency. We have noted, for example, that 19 "particularly dangerous inmates" now are labeled as "protective custody" within the SHU. Undoubtedly, some inmates in protective custody institutions are confined in Administrative Segregation. There will always be "special" cells within any facility. This suggests that the Service may eventually have some difficulty in maintaining specialization and that the sheer complexity of the system may create new dynamics in relationships between the parts.

THE CORRECTIONAL STRATEGY

We have noted the transition in recent years from a rehabilitation philosophy to an "opportunities" strategy. What correctional strategy might prevail in the future?

We have suggested that two major trends identified in this report - the continuing influence of the rule of law and increasing tendency toward specialization - show every sign of continuing for some time to come. How is "opportunities" as a strategy tied to these two trends? Can all three co-exist in The Correctional Service of Canada?

It is difficult today to conceive of a correctional system in a democracy that is not philosophically committed to defined standards emphasizing basic human values and respecting the dignity of the individual, and characterized by a recognition of the rights of the inmate - legal safeguards to protect his interests in any decision which may alter his situation.

The necessity for CSC to provide fair treatment and humane conditions of confinement will be ensured through the imposition of minimum standards, the intervention of the judiciary and the probable increasing influence of citizen-based organizations and, particularly, citizens' advisory committees.

These advances are not enough in themselves, however, for they leave the inmate with no clearly articulated program - only a commitment from the system that he will pay a just penalty in what is considered to be fair manner. This "justice of administration", as Fogel calls it,⁸⁰ must therefore be accompanied by a correctional strategy.

Specialization, which implies different management responses to various categories of inmates, contradicts neither the need for minimum standards nor the "opportunities" strategy. Indeed, differential treatment may be necessary in order to provide equal opportunities. In fact, specialization is a logical outcome of the Opportunities Model. Separate facilities for protective custody inmates, for example, provide opportunities for them which were previously denied and, at the same time, does not deny other inmates their own opportunities.

Furthermore, we may argue that specialization may be a logical outcome of the continuing emphasis on the rule of law since it is, presumably, a further step in protecting the rights of the individual inmate.

These three directions - the continuing influence of the rule of law; the increasing specialization; and the opportunities approach - apparent today in The Correctional Service of Canada, are not contradictory but complementary.

While the federal system is becoming increasingly differentiated, it is being pulled in two directions: high security facilities (maximums and SHU's) for "dangerous" and "particularly dangerous" inmates and the lower security levels for non-violent and property offenders. One might argue that this has always been the case but we consider that the distinction between the higher and lower security levels is more pronounced today than ever before (with 7 security levels, the maximum - medium - minimum continuum is longer than the earlier 3-tier system).

This more dramatic polarization suggests the possibility of two distinct correctional strategies - one specific set of programs for inmates in high security levels and another for those in the lower levels.

We believe that the "opportunities" approach will continue to be a dominant thrust in CSC, particularly for inmates in the medium and lower security levels. These inmates are seen as having the potential to benefit in an immediate way from educational and other opportunities. Indeed, John Conrad has stated that "In a prison in which justice is ascendant, the prisoner may choose to become a citizen"⁸¹ But, to do so he needs access to the means to re-make himself - opportunities.

However, we see two sharply-opposed alternative possible scenarios for the inmates in the higher levels of security.

1. since such inmates are considered "beyond help" or "treatment" within existing resources (economic and scientific) high security facilities may become punishment centres or "warehouses". Those inmates at the lower security levels will clearly be considered more salvageable and therefore more deserving of a disproportionate share of both CSC's developmental resources and the resources of the community.
2. But since the high security inmates, more than any others, require close and fail-proof control, and manifest most personal problems, high security facilities may de facto become the recipients of maximum resources "where they are needed". The "normal" inmates, being those who cause least trouble, will receive least attention and fewest resources.

In our second report, we quoted Leonard Savitz who stated that "the final aspect of corrections in the 1990's would be the treatment of all those capable of treatment and the constraining of the hard-core untreatable".⁸² The creation of SHU's and high-level maximum security facilities and the expanded use of electronic surveillance perimeter security appear to support his contention and suggest that resources ought indeed to be concentrated on those capable of benefiting from opportunities.

Nevertheless, we consider this prospect unlikely due to the increasing emphasis on rights and the growing influence of, and pressure from, concerned public groups. Furthermore, we believe that correctional staff need a sense of mission. In such a setting they would be nothing more than passive spectators - merely watchdogs over the sentence imposed by the state.

We believe that it is more likely that the existence of relatively homogeneous groups does indeed imply that certain categories of inmates have specific needs. As a result, pressure to provide programs and opportunities for them will mount, especially from select significant community groups.

Social values, as expressed through special interest groups, will not permit the acceptance of the first scenario and the staff and management of CSC will continue to be driven by the need to strive toward a system that is "worthy of our society". This is a desirable goal which needs to be acknowledged and supported by all Canadians if it is to be achieved.

The higher levels of security may, then, become "treatment" centres. We may see the re-emergence of the treatment concept, at least for some categories of inmates. But we do not anticipate coerced rehabilitation. There will be no optimistic, unswerving belief that with enough money all law violators can be changed into productive, responsible individuals. This dream has died. Treatment will most likely be focussed on attempts to alleviate acute distress and diagnosis, as opposed to an intrusive re-structuring of a whole persona, especially since "assessment and diagnosis" will play a key role in the decision to transfer out. Perhaps the diagnostic resources of the old reception/classification unit will re-emerge in the SHU.

Many inmates who may need and want essential treatment will have the right to accept treatment (and conversely, the right to reject).

Specialization may be implemented to serve either, or both, of two needs - those of the inmates and the needs of the Service. Undoubtedly, the Service may solve many management strategies by "specializing". But separation either by physical facility or simply by "categorization" must be seen as only the first step in the development of innovative ways of "working with" the human problems given to CSC's care.

Afterword

The era under discussion in this report ended as it began. The Archambault incident in 1982, in which three correctional officers were murdered, brought to a close the period which began with the Kingston Penitentiary riot in 1971.

It has been argued that the Archambault incident was a result of a growing concentration of "difficult to manage" inmates at the higher security levels. This may be a sign - a warning signal - of things to come. On the other hand, the Kingston riot contributed to many significant positive changes during the seventies. Although the causes and circumstances of the Archambault riot may have been different, it may be, as Kingston was in the 70's, a catalyst for continued change in the 80's.

REFERENCES

1971 - 1982: AN ERA OF TRANSITION

1. Bowker, Lee H., Prisoner Subcultures, Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and Company: 1977, p. 107.
2. Silberman, Charles E., Criminal Justice, Criminal Violence, New York: Random House, 1980, p. 546.
3. Ibid., p. 555.
4. Ibid., p. 509.
5. Canada. Report of the Canadian Committee on Corrections. Towards Unity: Criminal Justice and Corrections, Ottawa. Queen's Printer. 1969. (Quimet Report)
6. Law Reform Commission of Canada. 7th Annual Report. Ottawa. Supply and Services. 1979.
7. Canada. Department of the Solicitor General. Report of the Task Force on Release of Inmates, Ottawa. Information Canada. 1973. (Hugessen Report)
Canada. Parole in Canada: Report of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, Ottawa. Information Canada. 1974. (Goldenberg Report)
8. Canada. Commission of Inquiry into the Non-Medical Use of Drugs, Information Canada, 1975. (LeDain Report)
9. The National Conference and the Federal-Provincial Conference on Native Peoples and the Criminal Justice System, Ottawa. Information Canada. 1975.
10. Canada. Solicitor General of Canada. Highlights of Federal Initiatives in Criminal Justice: 1966-1980, Ottawa. Supply and Services. 1981, p. 27.
11. Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada. Report to Parliament. Second Session of the Thirtieth Parliament. 1976-1977. Ottawa. Supply and Services. 1977, p. 5. (Sub-Committee Report)

THE CORRECTIONAL STRATEGY: FROM "REHABILITATION" TO "OPPORTUNITIES"

12. Canada. The Correctional Service of Canada. First Report of the Strategic Planning Committee, Ottawa. 1981, p. 11.
13. Canada. Ministry of Justice. Report of the Royal Commission to Investigate the Penal System of Canada, Ottawa. 1938. (Archambault Report)
14. Canada. Ministry of Justice and Attorney General of Canada. Report of a Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedures Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada, Ottawa. Queen's Printer. 1956. (Fauteux Report)
15. Quimet Report, Op.Cit., p. 15.
16. Canada. Solicitor General of Canada. A Summary and Analysis of Some Major Inquiries on Corrections - 1938 to 1977, 1977, p. 18.
17. Ibid., p. 21.
18. Ibid., p. 15.

19. Canada. Parliament. House of Commons. Debates; official report Ottawa. Queens Printers Publishers 1971. p. 8503 (October 7). (Solicitor General's Policy Statement)
20. Canada. Department of the Solicitor General. Annual Report 1971-1972, Ottawa. Information Canada. 1972, p. 43.
21. Quimet Report, Op.Cit., p. 316.
22. Lipston, D., Martinson, R., Wilks, J., The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation, New York: Praeger, 1975.
23. Canada. Department of the Solicitor General. The Role of Federal Corrections in Canada: A Report of the Task Force on the Creation of an Integrated Canadian Corrections Service, Ottawa. 1977, p. 27. (Task Force Report)
24. Ibid., p. 28.
25. Ibid., p. 27.
26. Ibid., p. 30.
27. Ibid., p. 76.
28. Sub-Committee Report, Op.Cit., p. 38.
29. Task Force Report, Op.Cit., p. 4.

TOWARD A MORE JUST AND MORE HUMANE ENVIRONMENT: THE "LIBERALIZING" OF INSTITUTIONS

30. Solicitor General's Policy Statement, Op.Cit., p. 8504.
31. This branch fulfills Part IV of the Act, giving inmates the right of access to personal information in government files.
32. Sub-Committee Report, Op.Cit., p. 85.
33. Ibid., p. 86.
34. Ibid., p. 87.
35. Gerow, Laura, B., Administrative Boards and the Duty to Act Fairly, The Correctional Service of Canada. 1980, p. 11.
36. Ibid., p. 76.
37. Canada. Department of the Solicitor General. Annual Report of the Correctional Investigator 1973-1974, Ottawa. Information Canada. 1974, p. 84.
38. Canada. Department of the Solicitor General. Report of the Study Group on Dissociation, Ottawa. Canadian Penitentiary Service. 1975, pp. 126-130. (Vantour Report)
39. Ibid., p. 132.
40. Sub-Committee Report, Op.Cit., p. 91.
41. The Correctional Service of Canada. Discussion Paper. Revised Personnel Management System for Correctional Service Canada, April 15, 1983. CSC-1-83-DP.
42. Sub-Committee Report, Op.Cit., p. 79.
43. Annual Report of the Correctional Investigator, Op.Cit., p. 1.
44. Canadian Penitentiary Service. Commissioner's Directive No. 240 "The Federal Correctional Investigator". Paragraph 3(a), 3(b). August 30, 1973.
45. The accreditation process was terminated in 1983 due to the high costs of the process.
46. Sub-Committee Report, Op.Cit., p. 82.
47. Canada. Department of the Solicitor General. Annual Report 1978-1979, Ottawa. Supply and Services. 1979, p. 183.

48. Canada. Ministry of the Solicitor General. The Correctional Service of Canada. Second Report of the Strategic Planning Committee, Ottawa. Supply and Services. 1982, p. 45.

THE CLASSIFICATION AND MANAGEMENT OF INMATES

49. The Penitentiary Act of 1961 permitted the establishment of regional directives.
50. The Atlantic provinces were administered through the National Headquarters.
51. Cost of Maintaining Offenders 1981-1982, The Correctional Service of Canada. Ottawa. 1982.
52. Inmate Records System, Operational Information Services. Canadian Penitentiary Service. December, 1971.
53. Canada. Working Group on Federal Maximum Security Institutions. Design of Federal Maximum Security Institutions, Prepared for the Department of the Solicitor General. Ottawa. 1971, p. 27. (Mohr Report)
54. Canada. Royal Commission on the Status of Women. Criminal Law and Women Offenders. Ottawa. Queen's Printer. 1969. Quimet Report, Op.Cit.
- Canadian Corrections Association Brief on the Woman Offender. Canadian Corrections Association, Ottawa. 1969.
55. Vantour Report, Op.Cit., p. 27.
56. Canada. Department of the Solicitor General. Annual Report 1968. Ottawa. Queen's Printer. 1969.
57. Vantour, J. A Proposal Regarding Protective Custody in Federal Institutions, The Correctional Service of Canada. 1979, p. 27.
58. Ibid., p. 25.
59. Ibid., pp. 32-34.
60. Refer to discussion on aged inmates, p. 47.
61. Vantour Report, Op.Cit.; Sub-Committee Report, Op.Cit.; A Proposal Regarding Protective Custody, Op.Cit.
62. Ernst and Whinney Management Consultants, A Program Evaluation for Psychiatric Services in Correctional Services of Canada, (internal document) October, 1982, p. V-18.
63. Canada. Department of the Solicitor General. Advisory Board of Psychiatric Consultants. The General Program for the Development of Psychiatric Services in Federal Correctional Services in Canada, Ottawa. Information Canada. 1973, p. 16. (Chalke Report)
64. Chalke Report, Op.Cit.
65. Ernst and Whinney, Op.Cit., p. 11-46.
66. Canada. Department of the Solicitor General. Statistical Handbook, Canadian Criminal Justice System, Research and Systems Development Branch, 1977.
67. Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Justice and Legal Affairs. Minutes of proceedings and evidence respecting 1971-72 Estimates relating to the Department of the Solicitor General. 1971. Ottawa. Queen's Printer Publishers, 1971. (see issue 22:40).
68. Murphy, Brian C. A Quantitative Test of the Effectiveness of an Experimental Treatment Programme for Delinquent Opiate Addicts, Information Canada. Ottawa. 1972.

THE FUTURE: TOWARD 2001

69. Protective Custody in Adult Correctional Facilities: A Discussion of Causes, Conditions, Attitudes and Alternatives, The American Correctional Association. 1983, p. 17.
70. Allodi, F.A., Kedward, H.G., and Robertson, M. "Insane but Guilty: psychiatric patients in jail." Canadian Mental Health, 25/2, June, 1977.
Canadian Psychiatric Association, Brief Submitted to the Strategic Planning Committee, June, 1980, p. 3.
71. Committee of Inquiry into the United Kingdom Prison Service. Her Majesty's Stationery Office. London. October, 1979. (May Report)
Scull, Andrew T. Community Treatment and the Deviant: A Radical View, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1977.
Wilson, Rob., "Who Will Care for the Mad and Bad", Corrections Magazine, February, 1980. Vol. VI/#1.
72. Chalke Report, Op.Cit., p. 16.
73. Ernst and Whinney, Op.Cit., p. III-9.
74. Ibid., p. III-33.
75. Canadian Psychiatric Association, Op.Cit., p. 9.
76. Ernst and Whinney, Op.Cit., p. VI-25.
77. Toffler, Alvin, Future Shock, New York: Random House, Inc., 1970, p. 11.
78. See page 47 of this report.
79. A Proposal Regarding Protective Custody, Op.Cit., p. 29.
80. Fogel, David, "... We Are the Living Proof..." The Justice Model for Corrections, Cincinnati, Ohio: W.H. Anderson, 1975, p. 192.
81. Conrad, John, Unpublished Manuscript, P. 11.
82. Second Report of the Strategic Planning Committee, Op.Cit., P. 78.

APPENDIX A

MEMBERS - STRATEGIC PLANNING COMMITTEE

Dr. Jim Vantour, Ph.D.

Chairman, Strategic Planning Committee, The Correctional Service of Canada.

Consultant in Criminal Justice and Corrections.

He was Associate Professor of Sociology at Carleton University (1969-1981), and Coordinator of the University's Criminology and Corrections Program (1977-79).

He was Assistant Director of the Senate of Canada's Examination of the Parole System (1974), Chairman of the Solicitor General's Study Group on Dissociation (1975), Advisor to the Service on dissociation matters and Special Advisor to the Deputy Commissioner, Policy and Planning, The Correctional Service of Canada.

He is the author of a number of government reports on parole and dissociation.

Dr. Marie-Andrée Bertrand, D.Crim. (U. of C. - Berkeley)

Professor, School of Criminology, Université de Montréal.

Dr. Bertrand has a distinguished academic career and is recognized for her contributions to the areas of female criminality and theoretical aspects of deviance and social control.

She has served as a member of several criminal justice related commissions including the Commission on Emotional and Learning Disorders in Children (1966) and the LeDain Commission (1973).

Dr. Bertrand has written several books on female criminality, has published extensively in professional journals and is a former editor of the Canadian Journal of Criminology.

She was elected president of the Federation of Unions and Associations of University Professors in Quebec, January, 1980.

Mr. John Braithwaite, M.S.W.

Deputy Commissioner, Communications, The Correctional Service of Canada

Mr. Braithwaite's long affiliation with Canadian corrections includes extensive institutional experience in the British Columbia system as well as a number of senior positions in federal corrections.

He is a member of various national and international correctional organizations and is Past President of the American Correctional Association.

He has published several articles in Canadian and American correctional journals.

Mr. Allen F. Breed, B.A.

Director, National Institute of Corrections, U.S. Department of Justice.

Mr. Breed is a recognized authority in the fields of juvenile and criminal justice. He was State Director, Department of the Youth Authority, California and Chairman of the Youth Authority Board.

He serves on numerous criminal justice commissions and is a consultant to many Federal and State criminal justice agencies.

Mr. Breed lectures on correctional management and juvenile justice and has published widely in leading journals.

Mr. Alfred Levin, B.A., M.A.

Manager, Consumer Affairs Department of the Royal Bank of Canada, Head Office, Montréal.

Mr. Levin has more than 20 years research and administrative experience in all aspects of Economic and Sociological Research.

He joined the Royal Bank in 1966 to set up the Marketing Research Department. In 1970, he was a member of an inter-disciplinary task force looking into Canada's next 10 years and the effects of computerization. He was responsible for the invention, development and promotion of Community Branches of the Royal Bank now in operation in Montréal, Toronto, Winnipeg and Vancouver, and created Royal Bank Money Habit Workshops, a behavioural approach to money management using the participatory self-teaching process.

Mr. Levin has published numerous articles in professional journals, books and business periodicals.

Kenneth Norman, B.A., LL.B., B.C.L. (Oxon)

Professor, College of Law, University of Saskatchewan, and Chief Commissioner, Saskatchewan Human Rights Commission.

Mr. Norman is also a Member, Human Rights Tribunal Panel, Canadian Human Rights Commission, part-time member of the Public Service Staff Relations Board and has been counsel to the office of the Ombudsman, Province of Saskatchewan and the Office of The Canadian Indian Claims Commission, Ottawa.

He has published a number of scholarly and professional articles in the fields of administrative and labour law and is the author of a number of commissioned studies for government at both provincial and federal levels.

Mr. Sydney Shoom, M.S.W.

Regional Director, Institutions Division (Eastern Region), Ontario Ministry of Correctional Services.

Mr. Shoom has extensive consultative, community, and institutional experience in the Ontario and Saskatchewan Corrections systems. He has served on a number of correctional advisory groups.

He has published numerous papers on various areas in Corrections including female criminality, counselling, and Canadian penal history.

Dr. Sharon Sutherland, Ph.D.

Associate Professor, School of Public Administration, Carleton University.

Dr. Sutherland is also a Policy Advisor to the Policy, Planning and Administration Branch of The Correctional Service of Canada.

She has served as a Senior Policy Analyst at National Health and Welfare, Office of the Comptroller General and at the Ministry of State for Social Development.

Dr. Sutherland has written extensively in the areas of public administration and political science.

Research Assistant: Cathy J. Gillis, M.C.A.

APPENDIX B

PUBLICATIONS

A number of background documents on criminal justice in selected countries have been prepared for the Committee's information. At the request of the Commissioner of Corrections, these reports are being published and distributed to criminal justice agencies, CSC personnel and provincial corrections departments.

Those currently available are:

Report No. 1	Sweden
Report No. 2	Norway
Report No. 3	Denmark
Report No. 4	Finland
Report No. 5	Netherlands
Report No. 6	England and Wales

APPENDIX C

COMMITTEE PRESENTATIONS

During the past year, the Chairman and members of the Committee have had the opportunity to exchange views on "the future of corrections" with a number of organizations and groups.

Presentations were made at the following:

- "Futures in Criminal Justice" Workshop (Sponsored by the Saskatchewan Criminology and Corrections Association) February, 1982, Regina, Saskatchewan (J. Vantour)
- Case Management Officers' Workshop, CSC Prairies Region, May, 1982, Banff, Alberta (J. Vantour)
- CSC National Administrators' Conference, May, 1982, Ottawa, Ontario (A. Breed)
- Case Management Officers' Conference, CSC Ontario Region, June, 1982, Peterborough, Ontario (J. Vantour)
- Advanced Correctional Officers' Course, Ontario Ministry of Correctional Services, September, 1982, Maplehurst Correctional Centre, Milton, Ontario (S. Shoom)
- "Justice Day", Ontario Ministry of Correctional Services, September, 1982, Rideau Correctional Centre, Burritt's Rapids, Ontario (S. Shoom)
- Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association, Conference '82, St. John's, Newfoundland, October, 1982 (Keynote Address - J. Vantour)
- National CSC Technical Services Conference, October, 1982, Kingston, Ontario (J. Vantour)
- "Futures Conference", Ontario Ministry of Correctional Services, Community Programs Division, February, 1983, St. Catharines, Ontario (Keynote Address - S. Shoom)
- "Futures Conference", Ontario Ministry of Correctional Services, Community Programs Division, February 1983, St. Catharines, Ontario (J. Vantour)

- Welfare Programs Conference, CSC Pacific Region, February, 1983, Abbotsford, British Columbia (J. Vantour)
- "Corrections Day", St. Lawrence College, March, 1983, Kingston, Ontario (J. Vantour)
- 5th National Conference of Citizens' Advisory Committees, March, 1983, Ottawa, Ontario (J. Vantour)



Service correctionnel
Canada

Correcional Service
Canada

**Troisième rapport du
Comité de planification stratégique
soumis au Service correctionnel du Canada**

1983



Canada

Publié par la Direction des communications
Service correctionnel Canada
Ministère du Solliciteur général du Canada

Pour obtenir des exemplaires de ce document, veuillez vous adresser à:

La Direction des communications
Service correctionnel Canada
340, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0P9

TROISIÈME RAPPORT DU
COMITÉ DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE
SOUMIS AU SERVICE CORRECTIONNEL
DU CANADA
1983

GROUPE CONSULTATIF DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

juin 1983

D.R. Yeomans
Commissaire aux services correctionnels
Service correctionnel du Canada
340, avenue Laurier ouest
Ottawa, Ontario

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous soumettre le troisième rapport du Comité de planification stratégique qui couvre la période allant d'avril 1982 à mai 1983.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président
Comité de planification
stratégique

A handwritten signature in dark ink, reading "James A. Vantour". The signature is fluid and cursive, with a large, sweeping initial "J".

James A. Vantour

MEMBRES DU COMITÉ*

D^r Jim Vantour, président
D^r Marie-Andrée Bertrand
M. John Braithwaite
M. Allen Breed

M. Alfred Levin
Professeur Ken Norman
M. Syd Shoom
D^r Sharon Sutherland

Adjointe à la recherche: Cathy J. Gillis

ANCIENS MEMBRES

D^r Tadeusz Grygier
Le juge René Marin

M. Bill McGrath
M. Tony Sheridan

* Voir l'annexe A pour obtenir des renseignements biographiques sur les membres.

MANDAT*

Aux termes du mandat assigné au Comité, celui-ci doit examiner les orientations futures du Service correctionnel du Canada à la lumière des événements qui surviendront probablement au sein du SCC, dans d'autres composantes du système pénal et dans le cadre plus général de l'environnement socio-culturel.

Plus précisément, le mandat du Comité est le suivant:

Aider le Service correctionnel du Canada à la planification proactive en évaluant la probabilité d'événements et de conditions futurs dans le cadre du système pénal et des domaines connexes et en faisant une analyse des conséquences qu'ils auront sur le SCC par rapport à diverses échéances allant jusqu'à 15 à 20 ans.

Afin d'accomplir cette tâche, le Comité:

- a) échangera des renseignements avec les particuliers et les organismes compétents;
- b) informera périodiquement les planificateurs du SCC des résultats de ses recherches afin d'orienter les décisions devant être prises dans un avenir rapproché et de faciliter l'étude des conséquences qu'auront dans l'avenir les décisions prises;
- c) étudiera:
 - le ministère du Solliciteur général du Canada;
 - le système pénal du Canada; et
 - le système pénal et les services correctionnels dans d'autres juridictions ainsi que de nouvelles orientations et des propositions à long terme dans le domaine...

... en tenant compte des facteurs sociaux, économiques, politiques et culturels du Canada.

* Les responsables fédéraux et provinciaux des services correctionnels ont convenu, lors de leur réunion du 9 novembre 1982, que le Comité de planification stratégique leur servira désormais de comité consultatif et que le mandat sera modifié en conséquence. Le mandat a donc été révisé comme suit:

- **Aider les responsables des services correctionnels** dans leur travail de planification proactive en évaluant la probabilité de certains événements et de certains changements dans le domaine pénal et dans des domaines connexes, et en analysant leurs conséquences pour les services correctionnels sur une période allant de 15 à 20 ans.

Le présent rapport et les rapports précédents ont été rédigés dans le cadre du mandat initial.

AVANT-PROPOS

Voici le troisième rapport annuel du Comité de planification stratégique - comité indépendant formé de représentants officiels reconnus des secteurs privé et universitaire, de même que du milieu de la justice pénale, qui se sont rassemblés en vue d'établir des prévisions à long terme relatives au Service correctionnel du Canada.

Il s'agit du dernier rapport dans lequel le Comité traitera de questions qui ne concernent que le Service correctionnel du Canada. Les directeurs des services correctionnels fédéraux et provinciaux ont accepté que le Comité devienne désormais consultatif.

Le Comité contribuera donc à l'établissement à long terme de politiques pour les services correctionnels canadiens.

Le Service correctionnel du Canada aura recours aux travaux du Comité de deux manières. En premier lieu, les planificateurs du Service correctionnel analyseront attentivement les prévisions à long terme avancées par le Comité afin de les intégrer aux interventions prévues à moyen terme (trois à cinq ans). En second lieu, en distribuera de nouveau les rapports du Comité à un vaste public, à l'intérieur et à l'extérieur du Service, afin d'informer correctement les personnes qui font actuellement fonctionner le Service et doivent en tracer l'évolution future.

Je crois que ce rapport et ceux qui suivront contribueront à accroître les possibilités de planification pour tous les agents du Service correctionnel du Canada et des autres juridictions. J'espère aussi que le Service correctionnel du Canada restera toujours à la hauteur des besoins et des attentes de la société canadienne.



D.R. Yeomans
Commissaire

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
STRATÉGIE À LONG TERME.....	1
DOCUMENT DE TRAVAIL N° 4 - CONCEPTION ORGANISATIONNELLE ET PRATIQUES DU SCC: CONSÉQUENCES POUR L'AVENIR.....	3
Introduction.....	5
1971-1982: Une ère de transition.....	6
La stratégie correctionnelle: de la réadaptation aux "possibilités offertes".....	12
Pour un milieu plus juste et plus humain: l'assouplissement des conditions de détention en établissement.....	18
Le classement et la gestion des détenus.....	33
Perspectives d'avenir: vers l'an 2001.....	57
Postface.....	82
Bibliographie.....	83
ANNEXE A - Membres du Comité de planification stratégique.....	87
ANNEXE B - Publications.....	91
ANNEXE C - Présentations du Comité.....	92

SOMMAIRE:
TROISIÈME RAPPORT DU
COMITÉ DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

1983

Le mandat du Comité est le suivant:

Aider le Service correctionnel du Canada dans son travail de planification proactive en évaluant la probabilité de certains événements et de certains changements dans le domaine pénal et dans des domaines connexes et en analysant leurs conséquences pour le SCC, sur une période allant de 15 à 20 ans.

Pour ce faire, le Comité doit:

- élaborer des scénarios raisonnables et utiles qui aideront le gestionnaire-décideur à adapter le système aux conditions extérieures; et
- mieux faire comprendre les conséquences futures des décisions.

Dans son premier rapport, le Comité a élaboré quatre modèles théoriques qui, dans leur ensemble, constituent le cadre dans lequel le système correctionnel est susceptible d'évoluer.

Dans notre deuxième rapport, nous avons relevé un certain nombre de vastes domaines qui entraînent des modifications au système pénal et aux services correctionnels. Un document de travail est consacré à l'étude de chacun de ces domaines. Ces documents serviront à l'élaboration de prévisions semblables quant à l'avenir.

Dans ce rapport, nous nous sommes penchés sur les facteurs démographiques, les autochtones et le partage fédéral-provincial des responsabilités en matière de services correctionnels.

Dans le présent rapport du Comité, qui est son troisième, nous examinons surtout la conception organisationnelle et les pratiques du Service correctionnel du Canada (SCC) afin de dégager certaines tendances qui donneront un aperçu de l'activité future du SCC. La discussion porte également sur un autre grand domaine, "la primauté du droit".

Afin de déceler les facteurs qui ont influé sur le régime actuel du SCC et de reconnaître les signes précurseurs des tendances actuelles, nous examinons également le système pénitentiaire fédéral qui était en vigueur dans les années 70.

Nous nous tournons ensuite vers l'avenir: où les tendances actuelles mèneront-elles le Service correctionnel du Canada?

L'examen porte sur les trois grandes questions suivantes:

L'assouplissement des conditions de détention en établissement

- L'examen judiciaire du SCC et d'autres systèmes pénitentiaires se veut une réalité permanente. Les systèmes pénitentiaires ne sont pas "fermés". Ils sont de plus en plus assujettis - du moins dans le cadre des poursuites judiciaires actuelles et éventuelles - à une surveillance judiciaire aux termes de la loi.

Le classement et la gestion des détenus

- Les établissements se spécialisent de plus en plus, et les "catégories spéciales" actuelles comptent un nombre croissant de détenus. Selon nos prévisions, le système fédéral de demain sera encore plus spécialisé qu'il ne l'est aujourd'hui.

La stratégie correctionnelle

- Le SCC continuera de favoriser le modèle axé sur la participation, notamment à l'intention des détenus des établissements à sécurité moyenne et minimale qui réunissent les conditions voulues pour tirer immédiatement profit des possibilités offertes dans le secteur de l'éducation et dans d'autres domaines.

Toutefois, nous considérons qu'il se dessine deux scénarios d'évolution diamétralement opposés pour les détenus affectés aux niveaux de sécurité les plus élevés:

- comme ces détenus sont considérés comme irrécupérables compte tenu des ressources existantes, les établissements à sécurité maximale peuvent devenir des lieux de châtiment ou de "parcage".
- étant donné l'importance accrue accordée aux droits de la personne et l'influence grandissante des groupes d'intérêts, et comme les détenus à niveau de sécurité élevé présentent le plus de problèmes personnels, les demandes en leur faveur se feront de plus en plus pressantes et les établissements de niveau de sécurité élevé deviendront peut-être des centres de traitement.

Les valeurs sociales, véhiculées par l'entremise des groupes d'intérêts spéciaux, auront pour effet de rendre inadmissible le premier scénario et d'obliger en quelque sorte le personnel et la direction du SCC à toujours tenter d'aménager un système qui soit digne de notre société. C'est là un but souhaitable qui, pour être atteint, doit être reconnu et entériné par tous les Canadiens.

STRATÉGIE À LONG TERME

Dans notre deuxième rapport, nous avons donné un aperçu de la stratégie à long terme du Comité. Or, notre nouvel engagement vis-à-vis des services correctionnels provinciaux et territoriaux nous amène à réexaminer l'orientation que nous avons prise.

Brièvement, dans le *Premier rapport du Comité de planification stratégique*, nous avons présenté quatre modèles théoriques. Dans l'ensemble, ces modèles constituent le cadre dans lequel le Service correctionnel devrait évoluer au cours des vingt prochaines années.

Les modèles décrits dans notre premier rapport sont les suivants:

- châtiment;
- traitement et réadaptation;
- intervention minimale; et
- responsabilité partagée.

Après avoir établi ces paramètres à l'intérieur desquels des modifications au système pénal peuvent se produire, nous avons tourné notre attention vers l'identification des facteurs qui pourraient modifier le système et les tendances qui orientent le système vers l'un ou plusieurs de ces modèles.

En retraçant jusqu'à leurs diverses sources les origines des tendances actuelles et fondements des prévisions, nous avons été en mesure d'identifier un certain nombre de facteurs d'ordre général qui semblent déterminer les modifications au système pénal et aux services correctionnels. Ces facteurs, pris dans l'ensemble, constituent le cadre dans lequel le système pénal fonctionne et représentent les paramètres des sources des modifications qui pourraient finalement avoir des conséquences sur le SCC.

Ces domaines cruciaux ou facteurs aléatoires peuvent vraisemblablement orienter le système actuel vers l'un ou plusieurs des quatre modèles. Ces domaines sont les suivants:

- Structure des activités des services communautaires et sociaux;
- Théorie, pratique et prise de décisions en matière correctionnelle;
- Facteurs démographiques;
- Conception organisationnelle et pratiques du SCC: conséquences pour l'avenir;
- Facteurs économiques;
- Partage fédéral-provincial des responsabilités en matière de services correctionnels;
- Groupes spéciaux (comprend les femmes et les autochtones);
- La primauté du droit;
- Les valeurs et les attitudes.

Chacun des domaines susmentionnés fait l'objet d'une étude présentée dans un document de travail.

Notre deuxième rapport comprenait deux importants documents de travail:

- les facteurs démographiques
- le partage fédéral-provincial des responsabilités en matière de services correctionnels.

Un document de travail sur les autochtones y figurait également. Ce document constitue une sous-section d'un autre sujet important: les "groupes spéciaux".

Une étude des publications récentes sur le système pénal avait également été incluse dans le rapport. Ce document offrait un aperçu général des articles récents portant sur l'avenir des services correctionnels.

Nous avons également préparé deux documents préliminaires assez brefs, contenant des prévisions ou des avertissements pour le SCC, qui se fondent sur des questions soulevées fréquemment dans le premier rapport annuel et dans nos documents de travail. Le premier document porte sur les autochtones alors que le second étudie ce que sera à l'avenir le profil du détenu.

Le présent rapport, qui est le troisième, porte sur deux autres domaines importants:

- la conception organisationnelle et les pratiques du SCC
- la primauté du droit

Avec l'approbation des responsables fédéraux et provinciaux des services correctionnels, nous envisageons de poursuivre ce processus en examinant les domaines non encore étudiés. Toutefois, en scrutant initialement l'horizon afin de déterminer les principaux domaines à étudier, nous reconnaissons avoir rejeté certaines questions en raison de leurs conséquences minimales pour le SCC. Or, étant donné l'élargissement de notre mandat, il faudra peut-être réexaminer ces questions dont les répercussions sur les services correctionnels provinciaux et territoriaux risquent d'être considérables.

Quoi qu'il en soit, nous tenterons de déterminer dans chacun de nos documents de travail les répercussions que comportent les tendances actuelles, à la fois sur les systèmes provinciaux et territoriaux et sur le SCC.

Si nous présentons à l'avenir nos rapports aux responsables des services correctionnels, la composition du Comité et son statut d'organisme autonome et consultatif ne sont nullement touchés par l'élargissement du mandat.

**CONCEPTION ORGANISATIONNELLE ET PRATIQUES DU SCC:
CONSÉQUENCES POUR L'AVENIR**

Document de travail n° 4

Description du système pénitentiaire canadien dans les années 70
et du Service correctionnel du Canada en 1982 et perspectives
d'avenir.

"Le présent préfigure l'avenir."

- Samuel Taylor Coleridge

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
1971-1982: Une ère de transition.....	6
Objet du rapport.....	11
LA STRATÉGIE CORRECTIONNELLE: DE LA RÉADAPTATION "AUX POSSIBILITÉS OFFERTES".....	12
POUR UN MILIEU PLUS JUSTE ET PLUS HUMAIN: L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS DE DÉTENTION EN ÉTABLISSEMENT.....	18
Changements dans le fond.....	18
Changements de procédures	
Les répercussions du principe de la primauté du droit.....	20
Changements dans le fond et de procédures.....	26
Relations avec l'extérieur.....	30
CLASSEMENT ET GESTION DES DÉTENUS.....	33
Organisation.....	33
Administration.....	34
Personnel.....	34
Profil du détenu: un aperçu.....	35
Détenus spéciaux.....	38
Détenues.....	39
Détenus particulièrement dangereux.....	42
Détenus ayant besoin de protection.....	44
Détenus atteints de troubles mentaux.....	47
Autochtones.....	49
Détenus purgeant des peines de longue durée.....	52
Délinquants sexuels.....	53
Détenus toxicomanes.....	54
Détenus âgés.....	55
Résumé.....	55
PERSPECTIVES D'AVENIR: VERS L'AN 2001.....	57
Introduction.....	57
La primauté du droit.....	57
Classement et gestion des détenus.....	58
Prévisions.....	63
Détenus particulièrement dangereux.....	63
Détenus ayant besoin de protection.....	64
Détenus atteints de troubles mentaux.....	66
Détenus souffrant d'arriération mentale.....	68
Détenus purgeant des peines de longue durée.....	68
Détenus âgés.....	71
Jeunes détenus.....	71
Résumé.....	72
La tendance à la spécialisation:	
répercussions générales.....	74
La stratégie correctionnelle.....	78
Postface.....	82
Bibliographie.....	83

INTRODUCTION

Dans ce rapport, le Comité examine le fonctionnement du Service correctionnel du Canada (SCC) et la façon dont il est organisé en vue de déterminer l'orientation future des activités de ce service.

Nous intégrons au rapport une analyse du système pénitentiaire des années soixante-dix afin d'y discerner les sources des tendances actuelles et les facteurs qui ont contribué à façonner l'actuel Service correctionnel du Canada.*

L'année 1971 sert, un peu arbitrairement, de point de départ pour établir des comparaisons entre les concepts généraux, les profils de population, les méthodes de classement, les ressources de cette période et les ressources actuelles. C'est aussi en 1971 qu'a éclaté l'émeute du pénitencier de Kingston qui fut suivie d'une série de mutineries, de prises d'otages et de meurtres dans les établissements pénitentiaires. Les événements survenus au cours de cette année et les enquêtes qui suivirent ont, en partie du moins, servi de catalyseurs aux réformes qui s'annonçaient dans la conception des services correctionnels fédéraux.

Les questions qui se posent désormais sont les suivantes: Comment se concrétisent ces tendances à l'intérieur du Service correctionnel du Canada? Peut-on déceler de nouvelles influences susceptibles de modifier les tendances apparentes?

* Le Service correctionnel du Canada était connu jusqu'en 1977 sous le nom de Service canadien des pénitenciers.

1971-1982: UNE ÈRE DE TRANSITION

Au cours des années 70, des changements considérables ont été apportés au système de justice pénale canadien. Il faut toutefois considérer les changements apportés au système et à l'exploitation des établissements pénitentiaires fédéraux dans un contexte plus général de changement social.

À la fin des années 60, il y avait des mouvements populaires dans le monde occidental qui s'opposaient à la concentration du pouvoir de l'État. Des groupes spéciaux exigeaient d'être reconnus et autorisés à jouer un rôle dans des systèmes plus décentralisés, faisant ressortir la nécessité de créer une démocratie de participation.

Un grand nombre de ces mouvements qui s'intéressaient aux droits et besoins de la personne pour lui assurer une plus grande protection face au pouvoir de l'État ont contribué à faire accroître le respect des droits de la personne et les responsabilités imposées à ce titre à l'État. Les hommes politiques de cette époque ont encouragé les citoyens à participer davantage. En 1968, le Premier ministre Trudeau s'est servi de la "participation" et de la "société juste" comme thèmes de sa campagne électorale. Pendant son mandat, il a mis en oeuvre des programmes tels que "Perspectives-jeunesse" visant à régler les problèmes considérables d'inégalité au moyen de projets communautaires.

L'apparition aux États-Unis d'une "contre-culture", qui a amené un changement dans les valeurs, dont un des principaux symptômes a été l'élargissement du champ de conscience au moyen des stupéfiants, a soulevé des doutes quant aux explications traditionnelles du comportement criminel. (Il était admis, par exemple, que la définition de l'État relative à l'infraction était équitable, la divergence d'opinion étant principalement due à la croyance que celle-ci dépend d'une mésadaptation individuelle ou de facteurs extérieurs.)

En raison des faits susmentionnés et parce que le pouvoir de l'État était de plus en plus sujet à la critique, la criminalité des cols blancs est devenue un thème important de recherche en criminologie. Beaucoup trouvaient le système pénal injuste en raison de l'irrégularité des peines imposées pour ce genre de crimes et pour les infractions contre les biens. Ce point de vue a suscité une attention nouvelle pour l'École de pensée dite "critique" de la criminologie qui remettait en question la légitimité du droit pénal et avançait que celui-ci servait à contrôler les personnes susceptibles de menacer le statu quo.

Aux États-Unis, le mouvement de défense des droits civils des Noirs au tout début des années 60 a constitué un précédent pour l'organisation de nombreuses minorités désavantagées et d'organismes de défense des droits. Ce mouvement, conjugué au mouvement des Musulmans noirs, a finalement été à l'origine d'une analyse politique de l'incarcération. À la fin des années 60, il existait un lien explicite entre le mouvement américain des Panthères noires et de nombreux autres groupes minoritaires, y compris certaines associations militantes d'autochtones tant aux États-Unis qu'au Canada.

Avec l'incarcération de partisans de la résistance à la guerre aux États-Unis, d'auteurs d'infractions liées à la drogue et l'organisation des minorités dans les prisons (particulièrement l'augmentation des Musulmans noirs), les détenus américains et même les détenus d'autres pays ont commencé à se considérer opprimés par le régime politique et de nombreux groupes ont été encouragés à se considérer comme des prisonniers politiques.

L'érosion de la légitimité de l'État et la politisation de nombreuses parties de la population autrefois impuissantes et apolitiques (les étudiants, les pauvres et les minorités ethniques ou culturelles) ont eu des répercussions énormes sur les prisons. Ces groupes s'influencent les uns les autres afin d'accroître la politisation de domaines que l'on considérait autrefois au-delà du champ de l'analyse et de l'action politiques. Lorsqu'un activiste d'un de ces groupes est incarcéré, ce dernier est en mesure d'interpréter les conditions pénales, oppressives ou autres, aux autres prisonniers de façon à les préparer à la révolution. Les prisons relâchent également des activistes dans la société, où leur connaissance intime du système peut en faire des réformateurs ou radicaux encore plus efficaces.

Il est intéressant de noter que les prisons sont en fait les seuls endroits en Amérique où les leaders de mouvements radicaux dispersés et de bases institutionnelles très différentes se côtoient les uns les autres et échangent des façons de penser ainsi que des idéologies tout comme ils se livrent au troc d'articles divers. Des hommes sortant des ghettos sont mis en contact avec des étudiants radicaux n'ayant jamais vu la pauvreté que dans les livres, mais qui par contre ont beaucoup à enseigner sur la théorie des révolutions. On peut dire en toute honnêteté que nos prisons ont remplacé les campus universitaires comme base principale de développement du radicalisme.¹

En 1980, on a soutenu que de nombreux détenus "avaient sapé le consensus sur lequel était fondée l'administration des prisons."²

De plus,

l'augmentation vertigineuse du nombre de détenus a rempli les prisons américaines de jeunes délinquants agressifs connaissant peu les normes de l'ancienne culture des détenus et se montrant peu disposés à s'y conformer.³

On a rapidement vu les détenus se politiser et le nombre de jeunes délinquants augmenter. Cette situation a entraîné une vague d'agitation dans les prisons, laquelle a atteint son paroxysme en 1971, lors des mutineries aux pénitenciers de Kingston au Canada et d'Attica aux États-Unis.

Charles Silberman soutient que les soulèvements étaient compréhensibles et peut-être même prévisibles en raison du changement profond de la nature de la société nord-américaine, tout particulièrement en ce qui concerne l'importance accrue accordée à la dignité et aux droits de la personne et l'acceptation de plus en plus manifeste de la légitimité des contestations.

En résumé,

Inévitablement, les détenus s'attendent maintenant à ce qu'on leur accorde des commodités et des droits que les autres générations n'avaient jamais pensé revendiquer.

Dans un même temps, la cause des "droits des détenus" est devenue des plus respectables. Par suite de la politisation du mouvement de contestation et de révolte né dans les prisons, la gauche a attaché une grande importance à cette question et les détenus en sont venus à former une coalition peu structurée et souvent en conflit avec les membres de groupes de défense des libertés civiles, de promotion de la réforme pénale et ainsi que d'autres groupes libéraux.⁴

Avec l'accent mis sur les droits des détenus, le public a pu prendre conscience de plusieurs questions importantes d'ordre correctionnel: les injustices au niveau de la détermination des peines pour des crimes semblables, le pouvoir absolu des commissions de libération conditionnelle et la large portée de l'exercice de discrétion arbitraire accordée aux praticiens de la justice pénale en général ainsi qu'aux administrateurs des prisons en particulier.

Ces événements ont été à l'origine d'un certain nombre de transformations importantes au sein de la justice pénale canadienne au cours des années soixante-dix. Face au pouvoir et à la sévérité du système pénal actuel, l'opinion publique a contribué à promouvoir un certain nombre de ces réformes parmi lesquelles nous citerons:

- La Commission de réforme du droit du Canada a été créée à titre permanent en 1970, conformément à l'une des recommandations du *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle* (Rapport Ouimet, 1969),⁵ pour "assurer l'étude des lois fédérales du Canada en vue de faire des recommandations dans le but de les améliorer, de les moderniser et de les réformer".⁶ Les nombreux rapports et documents de travail de la Commission ont conduit les ministres fédéraux et provinciaux responsables du système de justice pénale à lancer la réforme du droit pénal en 1982.
- La *Loi sur les jeunes délinquants* a prêté à controverse tout au long de la décennie, en commençant en 1969 avec le projet de loi C-192, la *Loi sur les jeunes contrevenants* et, pour finir en juillet 1982 avec l'adoption de cette Loi.
- La Commission nationale des libérations conditionnelles a aussi fait l'objet d'études importantes en 1972 et en 1974.⁷
- La *Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales* (La Commission Le Dain, 1975),⁸ nommée en 1969 par le ministre de la Santé et du Bien-être social, a étudié les tendances de l'usage de la drogue au Canada.
- À la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le système de justice pénale en 1975,⁹ on a étudié la façon dont les divers aspects du système pénal touchaient les autochtones. Les délégués ont reconnu la nécessité d'améliorer les services destinés aux autochtones, de faire participer davantage ceux-ci à l'administration du système pénal et de mieux comprendre les cultures autochtones.
- Au cours des années 70, on s'est concentré principalement sur la déjudiciarisation et l'adoption de solutions de rechange à l'incarcération.
- Ce n'est qu'en 1972 que les tribunaux eurent le choix d'accorder des libérations inconditionnelles et sous condition ou d'imposer des peines discontinues.
- Les programmes fédéraux-provinciaux tels que l'aide juridique et les dédommagements aux victimes, qui ont été élaborés respectivement en 1972 et 1973 afin de venir en aide à l'accusé et à la victime.

- La peine de mort a été abolie et remplacée par de longues peines d'emprisonnement dans le cadre de la politique de 1976: "Ordre et sécurité publics" qui comprenait un certain nombre de mesures visant à protéger les membres de la société canadienne.

Un projet de loi visant à réduire les crimes de violence et le crime organisé, le programme "Ordre et Sécurité publics", a été présenté en même temps que le projet de loi visant à abolir les exécutions. Afin de protéger la société contre les crimes de violence, le gouvernement a réglementé l'accès général aux armes à feu, a créé la catégorie des "criminels dangereux" qui, dans certaines circonstances, peuvent être condamnés à des peines d'emprisonnement indéterminées, et a donné aux agents de police de plus vastes pouvoirs en matière de surveillance électronique. Le programme comprenait, de plus, des dispositions ayant trait à la tenue d'enquêtes nationales sur la criminalité, à l'imposition de sanctions plus sévères pour les évasions d'établissements pénitentiaires, et à des règlements plus restrictifs en ce qui concerne la réduction de peine, l'absence temporaire et la libération conditionnelle.¹⁰

- Des dispositions législatives sur le contrôle des armes à feu ont été adoptées en 1978 afin d'encourager l'utilisation responsable de ces armes et de "faire en sorte que les armes à feu ne se retrouvent pas entre les mains de personnes dangereuses".

Comme mentionné précédemment, les années soixante-dix ont été marquées dans les pénitenciers fédéraux canadiens par des désordres et des bouleversements d'une fréquence et d'une gravité encore inégales.

La plupart des incidents sont survenus dans les prisons à sécurité maximale, à commencer par le pénitencier de Kingston en avril 1971. Leur fréquence n'a fait qu'augmenter jusqu'en 1976.

De 1932 à 1974, on relève 65 incidents graves survenus dans les pénitenciers fédéraux alors que depuis deux ans, soit en 1975 et 1976, on en relève 63 comprenant 35 prises d'otages qui ont fait 92 victimes et causé la mort d'un agent de prison.¹¹

Le Service lui-même a fait l'objet de nombreuses études et enquêtes, dont beaucoup ont été motivées par les actes de violence. Au moins une de ces enquêtes, le *Rapport du Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada* (1977), a entraîné des changements considérables de politique dans le Service à la fin des années 70.

Objet du Rapport

Notre rapport aborde trois grands secteurs de changements qui sont dans l'ordre:

- Les changements quant aux perspectives de réforme des détenus en milieu carcéral lesquels ont été, du moins en partie, reconnus à nouveau dans le rapport du Sous-comité. Ces transformations ont modifié l'orientation des services correctionnels - en effet, au lieu de viser la réadaptation du détenu, on cherche plutôt à leur fournir la "possibilité" d'amender leur comportement au sein d'un milieu "administré ouvertement et soumis à l'examen du public". (Voir La stratégie correctionnelle: de la réadaptation aux possibilités offertes).
- L'assouplissement ou la "normalisation" des conditions de détention en établissement afin de les adapter aux valeurs contemporaines de la société et de faire des établissements des lieux de détention plus justes, efficaces et encourageants en offrant aux détenus une gamme toujours plus grande de possibilités (une fois de plus encouragée par le Rapport du Sous-comité). Cet assouplissement des conditions de détention a mené à la réorientation des programmes, à l'engagement d'accroître le droit de regard du public et, tout spécialement vers la fin des années 70, à la reconnaissance du principe de la primauté du droit et des principes de justice dans le milieu carcéral (Voir Pour un milieu plus juste et plus humain).
- L'établissement d'une nouvelle structure de classement pour les détenus et les établissements, qui a entraîné une plus grande spécialisation des installations afin d'y recevoir les détenus semblant nécessiter des traitements différents. (Voir Classement et gestion des détenus).

LA STRATÉGIE CORRECTIONNELLE: DE LA RÉADAPTATION AUX POSSIBILITÉS OFFERTES

Au cours des années cinquante et soixante, au Canada et à l'étranger, la réadaptation a été le principe directeur des services correctionnels*, bien qu'il n'ait été qu'imparfaitement appliqué au sein des activités et des programmes.

Théoriquement, le modèle fondé sur la réadaptation et le traitement médical perçoit la criminalité comme un "symptôme de problèmes d'adaptation mentale, physique, émotionnelle et (ou) sociale chez le contrevenant".¹² Par conséquent, les services correctionnels doivent fournir une gamme complète de "thérapies" et de "traitements" en vue de réduire la criminalité future.

Bien que la réadaptation n'ait pas été officiellement approuvée par les services correctionnels fédéraux avant 1971, le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada* (Rapport Archambault, 1938)¹³ et le *Rapport du Comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada* (Fauteux, 1956)¹⁴ avaient clairement présenté la réadaptation et la rééducation comme étant les principes directeurs des services correctionnels canadiens.

Le rapport Ouimet, probablement l'un de ceux qui ont le plus influencé le système pénal pendant les années soixante-dix, soutenait également que les services correctionnels devaient avant tout tenir compte des besoins personnels des détenus puisque "le redressement offre la meilleure protection sociale à long terme".¹⁵

Le *Rapport de la Commission d'enquête sur le soulèvement survenu au pénitencier de Kingston en avril 1971* (Le Rapport Swackhamer), commission chargée de déterminer les causes de l'émeute du pénitencier de Kingston, a reconnu également la nécessité de services de réadaptation en milieu carcéral, concluant que "les responsables du pénitencier de Kingston avaient trop mis l'accent sur la garde des détenus et pas assez sur leur réadaptation sociale..."¹⁶

En bref, le rapport Swackhamer a souscrit sans réserve à l'idéal de réadaptation sociale, à l'intérieur de l'établissement, et il a fait remonter les causes premières de l'émeute de Kingston à la non-exécution des propositions antérieures qui ont été formulées à cet égard.¹⁷

* Le Comité soutient ici, comme dans le *Premier rapport du Comité de planification stratégique* (1981), que l'objectif incontesté du système de justice pénale est la protection de la société et que les diverses stratégies telles que la réadaptation et les possibilités offertes ne représentent que des moyens pour atteindre ce but.

Dans son rapport, le *Groupe de travail sur les plans des établissements fédéraux à sécurité maximale* (Rapport Mohr, 1971), nommé juste avant l'émeute de Kingston pour déterminer les besoins des détenus dans les établissements à sécurité maximale et évaluer la conception architecturale des établissements, met aussi l'accent sur la réadaptation:

Le Comité Mohr admet que "les prisons ont... eu pour but principal l'application de la condamnation du tribunal, savoir que le délinquant soit gardé sous stricte surveillance jusqu'à ce qu'il ait purgé sa peine". Etant donné cette priorité, cependant, les établissements à sécurité maximale devaient accentuer la réadaptation sociale..."¹⁸

En octobre 1971, quelques mois seulement après l'émeute du pénitencier de Kingston, le Solliciteur général du Canada, l'hon. Jean-Pierre Goyer, faisait la déclaration suivante devant la Chambre des communes:

Il est évident, d'après ces chiffres sommairement exposés, que la réhabilitation des délinquants demeure un des problèmes majeurs de notre époque. La situation actuelle découle du fait que nous avons mis l'accent sur la protection de la société, plutôt que sur la réhabilitation du détenu.

Pendant trop longtemps, notre société à tendance punitive a cultivé cette disposition d'esprit qui réclamait que le délinquant, quels que soient son âge ou sa faute, soit placé derrière les barreaux. Et encore aujourd'hui, trop de Canadiens refusent de considérer le délinquant comme un membre de la société et semblent ignorer que le but du processus de correction est de faire du délinquant un citoyen utile à la collectivité dans le respect des lois, et non plus un individu étranger à la société et en guerre avec elle.

Les criminologues, les psychologues, les psychiatres, tout comme nos cadres, qui ont une longue expérience dans le domaine correctionnel, s'entendent pour dire qu'au moins 80 p. 100 de nos détenus peuvent se réhabiliter.

Il s'agit d'établir une politique qui touchera ces 80 p. 100, soit la plupart de nos détenus, plutôt que d'une politique de punition élaborée à partir des besoins de la minorité.¹⁹

Le Service a clairement approuvé la théorie de gestion des services correctionnels qui sous-tend ces rapports:

Les deux objets principaux du Service canadien des pénitenciers consistent à appliquer la sentence imposée par les tribunaux et, ce faisant, à offrir toutes les ressources raisonnables, humaines et matérielles, pour aider à la réhabilitation du délinquant et lui permettre de réintégrer la communauté en tant que citoyen responsable et capable de rendement productif.²⁰

Beaucoup de projets du Service canadien des pénitenciers au début des années soixante-dix démontrent ce souci de promouvoir la réadaptation: traitement des détenus, plus grande participation de la collectivité à la vie des établissements, emplois rémunérés, programmes de formation et services psychiatriques offerts aux détenus.

Il est ironique qu'au moment où le Canada s'intéressait de plus en plus à la réadaptation, cette même notion était sérieusement remise en question aux États-Unis. En fait, les auteurs du rapport Ouimet, bien qu'encourageant les méthodes de réadaptation, exprimaient certains doutes quant à la validité des traitements.²¹

Aux États-Unis, une enquête menée par Robert Martinson sur les publications traitant des programmes des services correctionnels (1945-1967) concluait qu'aucune méthode n'était efficace et que les programmes de réadaptation des détenus ne réduisaient pas la fréquence des récidives.²²

Il faut admettre que l'efficacité du traitement en milieu correctionnel n'est, encore aujourd'hui, pas admise de tous et que certains accueillent avec scepticisme les conclusions absolues proclamées par Martinson et d'autres. Malgré le débat concernant les conclusions de Martinson, les travaux de ce dernier ont eu une influence considérable sur la pensée contemporaine au sujet des buts de l'incarcération.

En fait, en 1977, un *groupe de travail sur la création d'un service canadien de correction intégré** a explicitement accepté les arguments de Martinson et des autres. Les extraits suivants du rapport de ce groupe résument parfaitement les questions soulevées par la notion de réadaptation vue sous l'angle d'une responsabilité et d'un engagement organisationnels:

"Conformément aux hypothèses du modèle médical traditionnel, la notion de réadaptation a suscité des espoirs irréalistes de modification du comportement criminel. Le modèle suppose que la criminalité est une forme de "maladie" et que le délinquant doit être "guéri" avant qu'il cesse ses activités criminelles. En présumant que le délinquant est "malade", du fait de causes échappant à son contrôle, cette approche minimise la responsabilité de ce dernier vis-à-vis de son propre comportement criminel."²³

Le modèle de réadaptation postule non seulement que le détenu n'est pas responsable de ses actes, mais comporte aussi des méthodes de diagnostic, de traitement et de pronostics et suppose que la société et ses représentants détiennent le savoir et la compétence nécessaires pour modifier les comportements. Le groupe de travail estime que:

Un autre dilemme de la méthode de réadaptation tient à sa suggestion que le savoir spécialisé, et uniquement celui-ci, peut résoudre le problème de la criminalité et du comportement criminel. Ce modèle permet au public de se contenter de la pensée que le gouvernement et des spécialistes appropriés traiteront le problème tout comme les fonctionnaires de la santé publique arrivent à contrôler une épidémie. En conséquence, la collectivité se croit dispensée de prendre ses responsabilités qui sont une composante très importante du processus correctionnel..."²⁴

* Selon les principes établis par le Groupe de travail, les quels se conformaient aux recommandations du rapport Ouimet et des rapports subséquents, le Service canadien des pénitenciers et le Service national des libérations conditionnelles, qui faisait auparavant partie de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ont été fusionnés en un seul organisme correctionnel fédéral: le Service correctionnel du Canada (SCC). Cette fusion a entraîné la création d'un nouveau poste de Commissaire aux services correctionnels, responsable des programmes des établissements pénitentiaires et des programmes communautaires, y compris de la surveillance des libérés conditionnels. La Commission nationale des libérations conditionnelles a gardé son pouvoir décisionnel.

Selon cette conception de la réadaptation, il n'est pas étonnant que le Groupe de travail ait ajouté que:

Cette approche incite fortement les agents des services correctionnels à se servir de mesures coercitives en guise de traitement et à encourager la participation à des programmes de traitement comme condition de libération...²⁵

En outre, le Service n'a pu attribuer de conséquences positives à des interventions précises.

Pour ces raisons, le Groupe de travail a proposé "une approche plus pragmatique à la fois équitable et humaine pour le détenu et qui reconnaît les responsabilités respectives des services correctionnels fédéraux, de la société et du détenu":

"Pour faire face aux réalités du milieu correctionnel actuel, les services correctionnels fédéraux doivent offrir des programmes de correction qui aideront le délinquant à se préparer à la vie active quotidienne, à acquérir la confiance nécessaire pour résoudre ses problèmes personnels et ses problèmes d'adaptation sociale et le mettront en mesure d'adopter des normes de conduite plus acceptables. Le principe de programmes disponibles repose sur l'hypothèse que le délinquant est finalement responsable de son comportement."²⁶

Le modèle des possibilités offertes présuppose donc que la réadaptation ne peut être garantie et ne devrait pas être imposée. Cette orientation diffère de celle de la réadaptation en ce sens que la responsabilité de modifier le comportement du détenu n'incombe plus à la "société" ou aux services correctionnels. On passe donc de la "cure forcée au changement facilité".²⁷ Cette approche vise à normaliser la vie du détenu en l'incitant à participer à la vie communautaire, en lui assignant des responsabilités et en lui offrant la possibilité de faire des choix au sein d'un milieu humain et juste.

Le Sous-comité parlementaire a d'ailleurs approuvé cette approche au cours d'une discussion sur les conditions d'incarcération:

"Le délinquant est le seul artisan de sa réforme personnelle puisqu'il est maître de son comportement. D'autre part, le régime d'institutions pénitentiaires doit être structuré de façon à l'encourager dans ses efforts en assurant certaines conditions essentielles: la discipline, la justice, le travail, l'éducation, la formation professionnelle ainsi que la socialisation."²⁸

Ainsi on a fait, à cet égard, des efforts concertés en vue de fournir du travail à tous les détenus afin de mettre en vigueur la politique d'emploi pour tous et de se conformer à l'opinion du Sous-comité parlementaire et du Groupe de travail sur la création d'un service canadien de correction intégré selon laquelle "des signes indiquent clairement que des segments importants de la société sont en train de mettre l'accent sur la responsabilité individuelle et sur les récompenses à obtenir par le biais de l'auto-discipline et de la conformité à l'éthique du travail."²⁹

En 1982, le mandat du Service reflétait clairement le changement d'attitude face à la réadaptation, la fonction du Service se résumant à "exécuter les sentences rendues par la cour, de même que les décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles relativement à la libération des détenus des pénitenciers fédéraux".

Les conséquences de ce changement d'attitude au sein du Service correctionnel ont été très importantes et se sont fait sentir de plusieurs manières. On examinera la portée de ce changement au cours des pages qui suivent.

POUR UN MILIEU PLUS JUSTE ET PLUS HUMAIN: L'ASSOUPPLISSEMENT DES CONDITIONS DE DÉTENTION EN ÉTABLISSEMENT

On a toujours cherché à améliorer les conditions de vie dans les pénitenciers, mais au cours des années soixante-dix cette recherche a pris une ampleur remarquable.

L'assouplissement des conditions de détention en établissement, porte, en pratique, sur deux types de changements. D'une part, des changements dans les fond, c'est-à-dire des transformations qui touchent directement les conditions de vie des détenus et les conditions de travail du personnel des pénitenciers (changements qui n'ont trait parfois qu'au régime de vie quotidien des détenus). D'autre part, des changements de garanties de procédures - l'établissement d'une "justice à l'intérieur des pénitenciers" oblige chaque membre du personnel du SCC, du moins en termes de lignes de conduite, à "agir de façon équitable". Beaucoup d'autres modifications apportées pendant les années soixante-dix constituent à la fois des changements de fond et de procédures ce qui démontre bien le désir du Service d'être "administré ouvertement et d'être soumis à l'examen du public". Afin de faciliter cette démarche, le Service s'est efforcé de collaborer plus étroitement avec d'autres services correctionnels et avec des organismes non gouvernementaux.

Dans cette optique d'assouplissement des conditions de détention, le gouvernement fédéral a changé d'objectif, délaissant celui de la "réadaptation" et optant pour celui des "possibilités offertes". Parmi les nombreuses raisons qui, conjuguées à cette évolution, ont joué au détriment de la réadaptation, on note le fait que ce concept donne l'impression de favoriser la coercition et l'arbitraire tout en réduisant la responsabilité du détenu à l'égard de son comportement.

Dans la plupart des cas, il est difficile d'attribuer la cause d'un changement donné de politique à un seul événement ou à une seule étude. En fait, nombre des changements de politique faisaient suite à une évolution multiforme, encouragés ou appuyés par les mouvements et événements survenus dans l'ensemble de la société.

Au Canada, par exemple, la dernière partie des années 70 a donné lieu à un litige croissant concernant surtout le processus d'incarcération et les conditions dans les établissements. De plus, un certain nombre d'initiatives du gouvernement, peut-être prises en prévision de l'intervention des tribunaux ou en réaction aux tendances manifestées aux États-Unis, ont favorisé l'émergence d'un cadre de vie administré ouvertement, soumis à l'examen du public et juste.

Changements dans le fond

L'engagement pris, en 1971, par le Solliciteur général de favoriser la réadaptation des détenus a donné lieu à un certain nombre de réformes entreprises sur la base de deux principes:

D'abord, un détenu est toujours un citoyen qui, tôt ou tard, retournera à une vie normale dans notre société et, à ce titre, a un droit fondamental à ce que l'on respecte sa dignité humaine, bien sûr, mais également, dans la plus large mesure possible, ses droits de citoyen.

Ensuite, en vue de réhabiliter le détenu avec le plus de chances de succès, il faut profiter au maximum de la participation de la population, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de nos institutions, et recréer à l'intérieur de celles-ci une vie qui se rapproche le plus possible de la vie normale d'un citoyen.

En nous inspirant de ces principes, nous espérons pouvoir changer dans nos institutions le climat de tension qui provient de contraintes inutiles, de politiques vieillottes, ou d'institutions désuètes, en un climat plus détendu qui sera plus propice à la réhabilitation des individus.

Nous avons donc entrepris de libéraliser le régime.³⁰

À ce moment-là, le SCP a mis en oeuvre les mesures suivantes:

- l'enlèvement des cloisons entre les détenus des établissements à sécurité maximale et leurs visiteurs et la prolongation des heures de visite;
- le relâchement des restrictions concernant la correspondance;
- la création de centres médicaux régionaux;
- l'introduction d'un système de cafétéria, remplaçant les repas servis en cellule;
- l'enlèvement des numéros matricules sur les vêtements des détenus;
- une utilisation beaucoup plus grande du programme d'absences temporaires, ce qui permet aux détenus de réintégrer périodiquement la collectivité avec ou sans surveillance.

Cette tendance vers l'assouplissement des conditions de détention s'est poursuivie tout au cours des années 70 dans le but de rendre la vie carcérale plus semblable à la vie en milieu libre.

Par exemple, en 1974, on a réduit au strict minimum la censure de la correspondance et on a ajouté à la liste des personnes auxquelles les détenus pouvaient écrire des lettres non censurées l'Enquêteur correctionnel, l'ombudsman provincial et les députés fédéraux.

En mai 1974, le Cabinet a approuvé une nouvelle politique de rémunération par laquelle on établissait un salaire horaire ou journalier pour le travail effectué par les détenus.* En 1980, un nouveau système de rémunération basé par journée complète de travail a été présenté: une deuxième révision du système s'est avérée nécessaire devant le peu d'intérêt manifesté par les détenus pour ce système. Le salaire quotidien d'un détenu se situe maintenant entre 3,15 \$ et 7,55 \$.

La réduction statutaire de peine a été abolie en 1978, de sorte que toute réduction est maintenant méritée, c'est-à-dire qu'elle est maintenant fonction du dossier disciplinaire du détenu et de sa participation aux programmes de l'établissement. On a pu ainsi, grâce à ce système qui encourage la participation aux programmes de l'établissement, réduire la peine jusqu'à trois jours par mois.

En 1980, on a créé un programme de visites familiales privées dans plusieurs établissements, permettant aux détenus de passer jusqu'à 72 heures avec des membres de leur famille dans des logements privés situés sur la propriété de l'établissement.

Parmi les autres changements s'inscrivant dans cette tendance, on note:

- l'abolition, en 1972, du châtiment corporel comme mesure disciplinaire dans la Loi sur les pénitenciers;
- la création, en 1977, d'une Direction de la protection de la vie privée³¹ destinée à appliquer la Loi canadienne sur les droits de la personne, adoptée en juillet 1977.

Changements de procédures: les répercussions du principe de la primauté du droit

Jusqu'en 1980, les tribunaux ne s'intéressaient pour ainsi dire pas à l'analyse du fonctionnement des établissements fédéraux.

La cause R.V. Beaver Creek Correctional Camp Head, Ex parte MacCaud (1969) 2 D.L.R. (ed) 545 est un cas représentatif de ces changements. Il s'agit d'un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario, qui statue clairement que le directeur du camp correctionnel de Beaver Creek n'avait pas à rendre compte aux tribunaux de la convenance de ses lignes de conduite ou de la légalité de ses décisions concernant les détenus. La décision de la Cour d'appel de l'Ontario reflète les attitudes judiciaires du début des années 70 dans l'argumentation suivante qui se trouve à la page 551 du jugement:

* Il n'existait aucun système de rémunération des détenus en 1971. Ce n'est que vers le milieu des années soixante-dix que l'idée de rémunérer le travail des détenus d'après un barème raisonnable devint politiquement et publiquement acceptable. On accordait alors une importance renouvelée au travail et à la responsabilité individuelle.

Dès le début, il faut préciser que la condamnation d'un criminel reconnu coupable révoque, pour la période légale de son incarcération, tous ses droits à la liberté ainsi qu'à la possession de biens personnels dans l'établissement où il se trouve, exception faite, le cas échéant, des droits expressément mentionnés dans la Loi sur les pénitenciers. Puisque le droit à la liberté est pour le moment révoqué, toutes les décisions des agents du Service des pénitenciers à l'égard du lieu et du mode d'incarcération relèvent de l'exercice d'une autorité purement administrative... De même, le retrait des privilèges ou la restriction de ces derniers, la punition normale d'infractions à la discipline qui ne sont ni flagrantes ni graves n'affectent aucunement les droits civils du détenu en tant que personne: et si l'exercice du pouvoir disciplinaire propre aux fonctions administratives du chef de l'établissement donne lieu seulement au retrait des privilèges, il ne s'agit pas d'une mesure qui touche les droits civils du prisonnier au point de conférer au retrait ou à l'imposition de limitations le caractère d'un acte judiciaire. De même, nous considérons que l'attribution ou la non-attribution d'une réduction de peine méritée est un geste discrétionnaire purement administratif de la part des agents du Service.

À la suite d'une série de décisions judiciaires à la fin des années 70, les tribunaux canadiens ont abandonné cette position. Maintenant, les juges ne font pas que s'intéresser aux droits civils des détenus, mais définissent ces droits. Jusqu'à maintenant, cet intérêt s'est manifesté en quasi-totalité par des changements procéduraux. Toutefois, il est évident qu'il y a eu ces derniers temps un mouvement vers des préoccupations fondamentales. La première indication de ce changement s'est manifestée dans le domaine des normes internationales sur les droits de la personne. En mars 1976, le Pacte international relatif au respect des droits civils et politiques est entré en vigueur. En août de la même année, il est également entré en vigueur au Canada. L'article 10 de ce pacte, qui se fonde sur les principes établis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies il y a environ trente-quatre ans, prévoit ce qui suit:

Toute personne privée de sa liberté doit être traitée avec humanité et sa dignité humaine devra être respectée.

Environ neuf mois plus tard, le Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada a commenté en détail dans son rapport cette déclaration fondamentale sur les droits des prisonniers. Dans un chapitre intitulé "La justice à l'intérieur des institutions", le Sous-comité a publié une mise en accusation sévère du système canadien des pénitenciers:

Il est vraiment ironique que l'emprisonnement, le produit fondamental de notre système de justice pénale, suscite lui-même des injustices. Nous pensons à l'absence générale dans les pénitenciers d'un système de justice qui protège la victime autant qu'il punit le contrevenant; un système de justice qui s'appuie sur une base rationnelle et permette d'administrer une collectivité, y compris l'ensemble des détenus d'une prison, suivant des normes et des règlements acceptables; un système de justice qui est appliqué selon des procédures équitables et impartiales, observées rigoureusement; un système de justice qui découle de règlements qu'on ne peut pas violer délibérément; un système de justice auquel tous sont assujettis sans crainte ou sans faveur. Autrement dit, une justice conforme au droit canadien. Dans les pénitenciers, certains aspects de cette justice n'existent tout simplement pas. Quand ils le sont, ils le sont souvent à un degré restreint, ce qui crée une situation à peine compatible avec toute conception compréhensible ou cohérente de la justice.³²

Bien que le Sous-comité ait parlé de la "justice à l'intérieur des institutions", l'expression "règle de droit" résume de façon plus concise le but de sa discussion. Parmi les juristes qui se sont intéressés au contenu de cette expression, il y a au moins un terrain d'entente général. Le respect de la "règle de droit" comporte une tradition de prise de décisions où une personne est gravement affectée par une détermination ou un jugement en instance explicitement cité dans la décision. Cette tradition de prise de décisions est ancrée dans la théorie de la démocratie et comprend avant tout la promesse de traiter le justiciable de manière équitable. Ce devoir exige que l'on avise la personne menacée de ce qu'elle risque et qu'on lui accorde la chance d'être entendue devant un tribunal objectif.

Le Sous-comité a fait mention directement de la "règle de droit" dans deux paragraphes de sa conclusion:

Dans les pénitenciers, presque tous les aspects de la vie et de l'expérience des détenus sont régis par le pouvoir administratif plutôt que par le droit. Nous avons conclu qu'une telle situation n'est pas nécessaire pour la protection de la société dans les limites d'un système correctionnel rationnel, protection qu'elle n'a pas non plus engendrée. *Il est essentiel que le principe de la règle de droit prévale dans les pénitenciers canadiens.* (Italiques ajoutées aux fins du présent rapport.)³³

Nous pensons qu'il serait à la fois raisonnable et approprié de procéder de façon à permettre à l'autorité judiciaire d'exercer un contrôle beaucoup plus étendu sur l'activité des responsables et sur les conditions de correction dans un régime d'institutions pénitenciaires qui a fait l'objet de réformes, que celui qu'on peut effectuer actuellement. En supposant que le rôle du régime est nettement défini, que ses objectifs sont clairs et que ses règlements sont efficaces, dans ces conditions la nature de la tâche qu'il reste aux tribunaux à accomplir et qui consiste à veiller à ce que le principe de la règle de droit prévaille dans les pénitenciers, ne devrait pas être disproportionnée par rapport à ce qui se passe à l'extérieur de façon permanente. Les abus de pouvoir et le déni de justice sont toujours possibles dans le cadre de tout régime, aussi bien conçu ou organisé qu'il puisse être. En prison on ressent ces injustices aussi fortement qu'ailleurs, et leurs conséquences dans le cadre d'un pénitencier sont souvent beaucoup plus graves. (Italiques ajoutées aux fins du présent rapport).³⁴

Les tribunaux canadiens ne se sont pas fait prier pour répondre à cette invitation pressante du Sous-comité. Deux mois après, le Juge Mahoney de la Cour fédérale du Canada acceptait d'étudier la façon dont le tribunal disciplinaire de l'établissement de Matsqui avait traité deux détenus inculpés d'infractions graves à la discipline. Sa décision d'exercer un contrôle judiciaire sur ces processus disciplinaires a finalement été soutenue à l'unanimité par la Cour suprême du Canada.

Dans le jugement *Martineau c. tribunal disciplinaire de Matsqui (N°2)* (1980) 1 S.R.C. 602, le Juge Dickson a exprimé dans les termes suivants la nouvelle perspective adoptée par les tribunaux quant aux droits civils des détenus.

En l'espèce, le tribunal disciplinaire n'était ni expressément ni explicitement tenu de suivre une procédure de nature judiciaire, mais en rendant sa décision et en imposant la peine, il devait constater des faits touchant un citoyen et exercer un certain pouvoir discrétionnaire. De plus, la décision du tribunal avait pour effet de priver une personne de sa liberté en l'incarcérant dans une "prison au sein d'une prison". Dans ces circonstances, la *justice élémentaire exige une certaine protection du fait de la procédure. La règle du droit doit régner à l'intérieur des murs d'un pénitencier.* (Italiques ajoutées aux fins du présent rapport).

Il y est sous-entendu que même lorsque les responsables du processus décisionnel exercent des fonctions purement administratives, leur devoir est d'agir de manière équitable.

Selon la déclaration du Juge Dickson, il semble plus probable que les tribunaux reconnaissent la nécessité d'examiner les faits de chaque cas afin de déterminer s'il est nécessaire d'agir avec justice et d'invoquer les garanties procédurales en cours plutôt que de simplement catégoriser chaque fonction du processus décisionnel comme étant quasi judiciaire, judiciaire ou administrative.³⁵

À la suite de cela, les décisions prises par le SCC sous son autorité qui ne pouvaient jusqu'alors être examinées pouvaient dorénavant l'être afin de déterminer si le décideur a adopté des procédures garantissant au détenu concerné une audience impartiale³⁶.

Auparavant les tribunaux s'intéressaient peu aux décisions administratives parce que celles-ci n'étaient pas de nature judiciaire, mais ils attachent maintenant de l'importance à l'effet qu'ont ces décisions sur le détenu. Lorsque cet effet est grave, les tribunaux sont maintenant disposés à revoir les décisions administratives, à la lumière de l'obligation d'agir avec justice.

La position adoptée par le tribunal n'a pas entraîné des changements brusques et radicaux dans le fonctionnement des établissements. Depuis le début des années 70, le SCC a lui-même pris régulièrement des initiatives, ce qui semble indiquer qu'il n'est pas passif face à l'accent mis sur la primauté du droit.

Voici quelques exemples d'initiatives prises pour assurer aux détenus certaines garanties procédurales:

- La notion d'un "président indépendant" devant présider les audiences disciplinaires dans les établissements (remplaçant ainsi le directeur de l'établissement ou son délégué) a été discutée à l'origine dans le premier *Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel* (1973-1974):

Nous recommandons de désigner un certain nombre de personnes qui auront pour tâche unique de présider les audiences du comité de discipline visant à déterminer la culpabilité ou l'innocence des détenus pris en flagrant délit ou accusés d'avoir commis un délit grave...³⁷

Le Groupe de travail sur la dissociation³⁸ (Vantour, 1975) a constaté que les détenus "dénouaient le processus disciplinaire" et conclu que cela était causé par:

- le fait que les responsables des établissements ne suivent pas les règles régissant les mesures à prendre;
- l'absence du préavis écrit exigé;
- le manque de précision dans l'inscription des accusations et, fait encore plus important;
- la composition du tribunal disciplinaire (soit le directeur de l'établissement ou son délégué à titre de juge) et la conduite même de l'audience.

Le groupe d'étude a donc recommandé que:

Le Service canadien des pénitenciers emploie des présidents indépendants pour présider les audiences disciplinaires.³⁹

Aucune mesure ne fut prise avant que le Sous-comité parlementaire n'ait réitéré cette constatation par la recommandation suivante:

"Des présidents indépendants sont requis immédiatement dans toutes les institutions pour présider les audiences disciplinaires..."⁴⁰

En novembre 1977, un programme de ce genre était introduit dans les établissements à sécurité maximale et en 1980, ce programme était élargi aux établissements à sécurité moyenne.

- On a établi un processus de révision des cas de ségrégation afin d'assurer une certaine équité au niveau des procédures de ségrégation.

Changements dans le fond et de procédures

Les changements suivants illustrent l'engagement qu'a pris le Service à s'administrer ouvertement et à se soumettre à l'examen du public et démontrent sans doute son appréciation à l'égard de l'intervention des tribunaux dans les questions de procédure.

- Jusqu'à la fin des années soixante, les détenus et le personnel du Service canadien des pénitenciers (SCP) étaient assujettis aux dispositions de la Loi sur les pénitenciers. Le ministre, le Commissaire du SCP et les directeurs d'établissement avaient plein pouvoir relativement à la gestion du personnel.

En effet, en tant que fonctionnaires, les employés du SCC n'appartenaient pas à des syndicats. Les administrateurs s'attachaient à se comporter de façon "équitable, ferme et logique" envers les employés et nommaient les employés ou les congédiaient de manière discrétionnaire. Les mécanismes de recours réguliers qui sont maintenant disponibles pour les employés insatisfaits n'existaient pas à l'époque. Ce régime ne garantissait aucune sécurité de travail et ne permettait pas aux employés de présenter leurs griefs ni de faire appel; à cette époque cependant, le Commissaire et les directeurs avaient plus d'autorité et imposaient par conséquent plus de respect dans l'exercice de leurs fonctions.

Suite à l'introduction, en 1967, de la négociation collective au sein de la Fonction publique du Canada, SCP devenait assujetti aux dispositions de la Partie I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Cette dernière loi désigne expressément le Conseil du Trésor en tant qu'employeur.

La gestion du personnel du SCP relevait en conséquence de l'autorité du Conseil du Trésor⁴¹.

Le Service espère maintenant devenir employeur à part entière, responsable de tous les aspects de la gestion du personnel, selon la recommandation 26 du Sous-comité parlementaire.⁴²

À la lumière des changements imminents et des autres recommandations mises en oeuvre dont il a été précédemment question, on a amélioré et uniformisé les principes directeurs et les lignes de conduite. Le fonctionnement quotidien des

établissements pénitentiaires a changé, particulièrement sur le plan administratif. En effet, les rôles et responsabilités ont été plus clairement définis et le système répond à des critères de fonctionnement plus élevés, mais la discrétion administrative en matière de prise de décisions a été réduite et on constate moins de décisions arbitraires. Les administrateurs du SCC travaillent dans un environnement plus ouvert et plus complexe et doivent rendre davantage compte de leurs décisions.

Les changements suivants ont également été apportés:

- Le premier enquêteur correctionnel ou ombudsman des pénitenciers fédéraux a été nommé par le Solliciteur général le 1^{er} juin 1973 par décret du Conseil et investi des pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Loi sur les enquêtes.

Le gouvernement fédéral a créé ce poste à la suite de désordres survenus dans les établissements à la fin des années 60 et au début des années 70.

L'enquêteur correctionnel devait:

faire enquête, de sa propre initiative ou sur les plaintes reçues des détenus, au sens que donne à ce terme la Loi sur les pénitenciers, ou présentées en leur nom, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la compétence du solliciteur général autres que ceux qui sont soulevés dans une plainte... (et)

...lorsque la personne qui porte plainte n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures raisonnables pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles.⁴³

En août 1973, le Commissaire des pénitenciers a publié une directive qui énonce les attributions de l'enquêteur correctionnel et comprend les précisions suivantes:

(a) L'enquêteur correctionnel fédéral peut, à sa guise, rencontrer les détenus de tous les pénitenciers du Canada. Il fera régulièrement dans toutes les institutions des visites qu'il aura annoncées. Les détenus doivent être informés de ces visites lorsqu'elles ont été annoncées, et des dispositions doivent être prises afin que des entrevues personnelles soient organisées lorsque des détenus désirent le rencontrer, ou lorsqu'il désire les interroger.

(b) L'enquêteur correctionnel fédéral peut également se rendre dans les pénitenciers sans s'être annoncé et à intervalles irréguliers...⁴⁴

- En 1974, on a établi en même temps que le Bureau de l'Enquêteur correctionnel une procédure officielle de règlement des griefs des détenus au Service canadien des pénitenciers*.

En 1978, on a modifié la procédure de règlement des griefs des détenus suite à un projet témoin au pénitencier de la Saskatchewan et on a finalement établi cette procédure dans tous les établissements fédéraux.

La procédure actuelle de règlement des griefs permet aux détenus d'en appeler à trois paliers différents, dans l'ordre suivant:

- au Comité de règlement des griefs des détenus, qui compte deux employés et deux détenus et qui est présidé par une cinquième personne, soit un membre du personnel, soit un détenu n'ayant pas de droit de vote; ou au directeur de l'établissement lorsqu'il n'existe pas de Comité de règlement des griefs des détenus;
- au sous-commissaire de la région;
- au Commissaire aux services correctionnels.

Après avoir présenté leurs griefs au responsable du premier palier, les détenus ont également la possibilité de demander une révision de leur cas par un Comité externe, comprenant deux bénévoles de la communauté et des conseillers du personnel et des détenus. Cette Commission, comme le Comité de règlement des griefs des détenus présente ses recommandations au directeur.

- En septembre 1979, l'établissement à sécurité moyenne de Springhill est devenu le premier établissement canadien à être agréé par un organisme indépendant, la "American Commission on Accreditation for Corrections".** Le 27 avril 1983, 36 installations de même que tous les bureaux de district de libération conditionnelle étaient agréés.⁴⁵

* Jusqu'en 1973, année de la mise en oeuvre de plusieurs programmes expérimentaux, il n'existait pas de procédure officielle de règlement des griefs. Des systèmes rudimentaires non officiels étaient déjà en place, qui prévoyaient habituellement le recours au directeur d'établissement ou au Commissaire.

** Le but principal de l'agrément est d'améliorer le système de gestion qui permet d'évaluer les normes, procédures et programmes par rapport aux pratiques reconnues par la "American Commission on Accreditation for Corrections".

Ces dernières années, deux autres événements sont venus ajouter des éléments à ce système global de protection:

- La Direction de l'Inspecteur général a été créée en janvier 1978, directement à la suite de la recommandation suivante du Sous-comité parlementaire:

On devrait nommer un inspecteur général des pénitenciers qui relèverait directement du Commissaire. Il serait chargé d'inspecter les institutions pénitentiaires et de contrôler les irrégularités...⁴⁶

La Direction de l'Inspecteur général est un organisme indépendant du SCC. Elle est chargée, d'une part d'effectuer des contrôles de gestion grâce à des vérifications financières, des vérifications de programmes et de la dotation afin de mesurer le degré de mise en oeuvre et d'efficacité des politiques nationales et d'autre part, de mener des enquêtes spéciales (telles que des enquêtes sur les soulèvements, les désordres et la mauvaise conduite du personnel).

Cet organisme était également chargé de la coordination du processus d'agrément.

- En 1979, le SCC a élaboré une nouvelle politique relative aux Comités aviseurs de citoyens (CAC) leur assurant l'accès à toutes les unités opérationnelles et leur donnant la possibilité d'évaluer les activités de celles-ci.*

Ces comités fournissent des conseils au Service, assurent la liaison avec la communauté afin d'encourager sa participation et déterminent les ressources communautaires nécessaires pour appuyer les activités du SCC. De plus, les membres des CAC font office de parties indépendantes dans les procédures de règlement des griefs.

Chaque CAC se réunit au moins quatre fois par an et présente un rapport annuel.

Les membres sont des bénévoles nommés par le Commissaire sur recommandation de l'administrateur local et du sous-commissaire régional. Ils ne peuvent rester en poste pendant plus de trois ans et forment un groupe représentatif de la communauté.

* En 1971, des comités aviseurs de citoyens étaient en place dans 18 établissements sur 41. Ils fonctionnaient cependant de différentes façons puisqu'ils étaient mis sur pied à la discrétion du directeur de l'établissement pénitentiaire et servaient "d'organismes ressources" au service des politiques de l'établissement.

- En 1980, tous les détenus des établissements pénitentiaires fédéraux ont pu prendre connaissance d'un guide intitulé "Les droits du détenu". L'édition de 1982 est intitulée: "Les droits et les responsabilités du détenu". Le guide de 1982 vise à fournir au détenu une information à la fois correcte et accessible en ce qui concerne les droits conservés, actuels et conférés et ses responsabilités.

Relations avec l'extérieur

En 1971, le SCP travaillait peu en collaboration avec les services correctionnels provinciaux et les organismes non gouvernementaux (ONG). Dans les années soixante-dix, le Service tenta de remédier à cette situation et agit maintenant de concert avec ces services et ces organismes.

En 1971, le Solliciteur général a commencé à passer des contrats avec des organismes privés. Bien que ces derniers aient auparavant reçu des subventions pour tout travail ayant trait aux établissements pénitentiaires et aux libérations conditionnelles, la rémunération offerte était injuste et inadéquate. La décision du Solliciteur général alla de pair avec la promesse d'avoir plus souvent recours aux organismes non gouvernementaux pour les services correctionnels.

Des contrats ont également été conclus avec des services résidentiels pour qu'ils hébergent les libérés conditionnels du système fédéral dans des centres résidentiels communautaires ou des foyers de transition.

De plus en plus, le Service a dû s'engager à ne pas offrir les mêmes services que les organismes du secteur privé, soit surtout à ne pas rivaliser avec eux dans le secteur des libérations conditionnelles et des foyers de transition.

Même si le SCP exploitait quatre centres correctionnels communautaires (CCC), la majorité des foyers de transition traditionnels étaient exploités par le secteur privé. On considérait les CCC comme des centres à sécurité minimale (centres de prélibération) servant à loger des personnes en liberté conditionnelle de jour alors que les CRC étaient essentiellement utilisés pour les personnes en liberté conditionnelle totale et les anciens détenus.

En 1971, il y avait 51 foyers de transition de ce genre, y compris 9 centres de prélibération, dont quatre étaient gérés par le gouvernement fédéral et 42 centres de post-libération, tous exploités par des organismes du secteur privé. En 1982, le Service gérait 20 centres correctionnels communautaires et sous-traitait avec 140 installations privées.

Toutefois, le SCC prenait de plus en plus de responsabilités qui relevaient autrefois du secteur privé, tout particulièrement en matière de surveillance des libérés conditionnels. En fait, la

surveillance des personnes en liberté conditionnelle assurée par les ONG a diminué progressivement avec la création du Service des libérations conditionnelles. La participation à 50 % promise par le Solliciteur général en 1971 ne s'est jamais concrétisée, la participation des ONG à la surveillance et à l'évaluation des libérés conditionnels ayant passé de 48 % en 1971 à 25 % en 1976. En 1980, ces mêmes ONG se sont retirés des programmes de surveillance des libérés conditionnels et sous S.O. afin de se concentrer sur d'autres programmes de justice pénale (c'est-à-dire les services destinés aux victimes, les services visant la prévention du crime, etc.).

En dépit de leur rôle réduit au niveau des services directs, les organismes non gouvernementaux ont grandement collaboré (à titre de conseillers) à la mise au point des lignes directrices et des programmes correctionnels.

Le rapport du Sous-comité parlementaire de 1977 avait bien précisé que le Service devait être administré ouvertement et être soumis à l'examen du public. Le SCC a donc créé une nouvelle direction pour répondre à ces besoins. En 1978, un sous-commissaire aux Communications fut nommé afin de:

il s'agit notamment d'encourager la compréhension des objectifs, des rôles, des politiques et des activités du Service correctionnel du Canada, de projeter une image exacte du Service, de développer une conscience des événements imminents et des stratégies qui permettront d'y faire face, et d'obtenir l'appui du public à l'égard des objectifs reconnus du S.C.C.⁴⁷

À la fin des années 70, les organismes non gouvernementaux se sont unis à l'échelon fédéral-provincial et, en 1978, les associations nationales oeuvrant dans le domaine de la justice pénale ont servi de moyen principal de communication entre le gouvernement fédéral et les ONG.

Ainsi, depuis 1980, la Société canadienne pour la prévention du crime a permis de maintenir les liens entre les services correctionnels fédéraux et le secteur privé en créant un comité consultatif spécial. Les conseils consultatifs apportent maintenant une contribution importante à l'élaboration des programmes de soins médicaux et de formation scolaire, spirituelle, industrielle et professionnelle. Les comités spéciaux, comme les groupes consultatifs sur les visites familiales, les autochtones et les détenus dangereux offrent également des conseils au SCC.

L' "administration ouverte" des établissements est devenue un thème en vogue et les bénévoles y ont manifesté un grand intérêt. Même si de nombreux groupes existaient déjà depuis un certain nombre d'années, le SCP est devenu plus réceptif à leur participation aux programmes pour les détenus*.

L'organe principal des activités du Service dans la collectivité a continué d'être les Comités aviseurs de citoyens, qui se sont mieux fait connaître tout au long des années 70.

Les relations entre le fédéral et les provinces ont également connu des changements importants.

En 1971, les directeurs provinciaux des services correctionnels se réunissaient une fois l'an. On invitait rarement les représentants des services correctionnels fédéraux à assister à ces réunions.

En décembre 1973, les ministres responsables des services correctionnels ont assisté à une conférence fédérale-provinciale sur les services correctionnels dans le but d'aborder de façon mieux coordonnée les questions relatives aux services correctionnels. Cette conférence a donné lieu en 1978 à la première réunion des administrateurs fédéraux et provinciaux des services correctionnels.

Il existe maintenant un comité permanent fédéral-provincial des responsables des services correctionnels qui se réunit deux fois par année et qui est présidé par le Commissaire aux services correctionnels.

De plus, il avait en 1971 un seul accord de transfert de garde des détenus entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Conclu entre le gouvernement fédéral et la province de Terre-Neuve, "il autorisait les détenus de Terre-Neuve purgeant des peines de deux ans ou plus à Terre-Neuve à demeurer dans les établissements provinciaux".⁴⁸ À l'exclusion de cet accord, tout détenu condamné à deux ans ou plus devait purger sa peine dans un établissement fédéral.

Vers le milieu des années 70, les gouvernements fédéral et provinciaux ont conclu un certain nombre d'ententes de "transfert de garde".**

* Parmi les groupes et organismes qui ont organisé des activités pendant les heures de loisirs des détenus, on compte: les Alcooliques anonymes, les Jaycees (Jeune Chambre), l'ARCAD, les Chaplain's Volunteers, les Gavel Clubs, la Société Elizabeth Fry, la Société John Howard, la Job Therapy Inc., l'Armée du Salut et l'Association des services de réadaptation sociale.

** Voir le *Deuxième rapport du Comité de planification stratégique*, 1982, pages 46-47.

CLASSEMENT ET GESTION DES DÉTENUS

La façon dont le SCC s'occupe du classement et de la gestion les détenus a beaucoup évolué au cours des années soixante-dix.

Le Service a accordé plus d'importance aux détenus qui semblaient avoir besoin de mesures de sécurité ou de traitements spéciaux, notamment les catégories suivantes de détenus:

- les détenues
- les détenus particulièrement dangereux
- les détenus devant être protégés
- les détenus atteints de troubles mentaux
- les détenus autochtones
- les détenus purgeant des peines de longue durée
- les délinquants sexuels
- les détenus toxicomanes

Le SCC a apporté des changements structuraux importants afin de répondre à ces nouveaux besoins.

Organisation

La Loi de 1966 sur l'organisation du gouvernement a créé le ministère du Solliciteur général et transféré la responsabilité de la Gendarmerie royale du Canada, du Service canadien des pénitenciers et de la Commission nationale des libérations conditionnelles du ministère de la Justice à celui du Solliciteur général du Canada.

Le SCC comprend aujourd'hui trois paliers administratifs: l'administration centrale, les administrations régionales, les pénitenciers et les bureaux de district de libération conditionnelle.

Le Commissaire aux services correctionnels, qui est à la tête de cette organisation, est directement comptable au Solliciteur général. Il est aidé dans sa tâche par un sous-commissaire principal, quatre sous-commissaires (Sécurité, Communications, Programmes pour les détenus, et Politique, planification et administration) et cinq sous-commissaires régionaux*.

Au cours des années 70, le Service a subi une réorganisation considérable, qui a entraîné la création de nouvelles directions et la réaffectation de certaines fonctions.

* Le principal organe de prise de décisions du SCC est le Comité supérieur de gestion, formé du Commissaire, des sous-commissaires (dont les cinq sous-commissaires régionaux) et des responsables de direction à l'Administration centrale.

En 1971, le Commissaire des pénitenciers assurait le contrôle et l'administration du Service, aidé d'un sous-commissaire et d'un sous-commissaire adjoint (poste créé en 1971) qui étaient chargés des programmes de formation, de traitement et de sécurité des détenus.

Avant 1971, le Service était subdivisé en trois administrations régionales,⁴⁹ (régions du Québec, de l'Ontario et de l'Ouest cette dernière regroupant les provinces situées à l'ouest de l'Ontario). Les fonctions et activités des régions ont pris plus d'importance en 1971⁵⁰ si bien que le Service comptait cinq régions en 1975 (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Pacifique).

La politique de décentralisation de l'administration des établissements et des bureaux de libération conditionnelle par le biais des bureaux régionaux a continué d'être mise en oeuvre tout au long de la décennie et était déjà bien établie en 1979.

Le nombre de sous-commissaires a décuplé au cours de la décennie, passant de un en 1971 à six en 1975, jusqu'à dix en 1982.

Administration

Les coûts de fonctionnement du Service pour l'année 1982 se sont élevés à 455 109 502 \$ dont 67 % de ce montant représentait la masse salariale. Le coût moyen d'entretien d'un détenu était de 38 560 \$ et celui d'un libéré conditionnel, de 2 893 \$.⁵¹ Ces chiffres représentent une augmentation respective de 286 % et de 313 % par rapport à ceux de 1971.

En effet, en 1971, les dépenses totales du SCP s'élevaient à 75 096 619 \$. Les frais de fonctionnement étaient de 62 472 541 \$ dont 72 % était affecté aux traitements et aux salaires. Le coût moyen d'entretien d'un détenu était de 7 000 \$ par an et de 875 \$ par détenu en liberté conditionnelle.

Personnel

En avril 1983, le Service comptait 10 076 personnes à son emploi. Les établissements pénitentiaires et les bureaux de libération conditionnelle employaient 8 807 personnes. Le rapport global employé/détenu est donc de 0,67 pour 1. Le rapport agent de correction/détenu est de 0,31 pour 1.

En date du 1^{er} avril 1971, le Service comptait 5 025 employés. Le rapport employé/détenu était alors de 0,7 pour 1.

Profil du détenu: un aperçu*

Les idées peuvent changer, des réorganisations peuvent être entreprises, des projets peuvent être mis en oeuvre et des suggestions peuvent devenir des directives, mais finalement ce sont les détenus ou même un seul détenu qui, par un acte impulsif, peuvent donner le ton à l'opinion publique sur l'ensemble du système et provoquer des changements inattendus et imprévus.

Puisqu'un seul détenu peut bouleverser tout ce qui avait été planifié, il est essentiel de bien connaître la population carcérale et d'y être attentif.

Les profils suivants sont ceux des détenus (hommes et femmes) des pénitenciers fédéraux et plus précisément de quelques catégories spéciales de détenus. On présentera un peu plus loin les stratégies de gestion du Service correctionnel.

Au 31 décembre 1982, 10 797 détenus étaient dénombrés dans les établissements fédéraux au Canada, ceux-ci relevant de l'autorité du Service correctionnel du Canada.** Cela représente une augmentation de 43 pour 100 de la population carcérale dénombrée le 31 décembre 1971, époque à laquelle 7 449 détenus étaient incarcérés dans des établissements fédéraux.⁵²

Au 31 décembre 1982, 10 688 détenus et 109 femmes détenues étaient incarcérés dans les établissements fédéraux. De plus,

* Il existe peu de renseignements fiables sur le sujet, particulièrement en ce qui touche le début des années soixante-dix. Les données chronologiques portant sur les catégories spéciales de détenus sont tirées de rapports officiels et de diverses études réalisées au début des années soixante-dix.

Bien que des données comparatives soient ici présentées, le lecteur doit tenir compte du fait que les renseignements ne sont pas rigoureusement comparables en raison de changements apportés dans les méthodes de consignation des données et du type de renseignements recueillis au cours des années.

Toutes les données de 1982 proviennent du système de dossiers des détenus, Services d'information opérationnelle, SCC.

** Au Canada, l'incarcération est sous la responsabilité partagée du fédéral et des gouvernements provinciaux; le gouvernement fédéral est responsable des détenus condamnés à des peines de détention de deux ans ou plus et les gouvernements provinciaux se chargent des détenus condamnés à moins de deux ans de détention.

détenus (52 hommes et 102 femmes) étaient incarcérés dans des pénitenciers provinciaux en vertu des ententes fédérales-provinciales relatives aux échanges de services.*

Douze pour 100 (1 343) des détenus dans les pénitenciers fédéraux purgent des peines à perpétuité, 14 pour 100 (1 536) purgent des peines d'une durée de 6 à 10 ans, 10 pour 100 (1 069) des peines de 4 à 5 ans et 36 pour 100 (3 897) des peines de 2 à 4 ans. Si on inclut les 691 détenus (6 pour 100) qui purgent une peine de moins de 2 ans**, environ 52 pour 100 des détenus des établissements fédéraux purgent des peines de moins de 5 ans.

Soixante-deux pour 100 (6 683) des détenus purgent des peines pour des crimes commis contre la personne, 23 pour 100 (2 498) pour des crimes contre la propriété, 6 pour 100 (690) pour des délits reliés aux stupéfiants et 9 pour 100 pour d'autres types d'infractions précisées dans le Code criminel. En 1971, environ 49 pour 100 des détenus purgeaient des peines pour des crimes commis contre la personne, 40 pour 100 pour des crimes contre la propriété et 11 pour 100 pour des délits relatifs aux stupéfiants.

Cinquante-trois pour 100 (5 685) des détenus dans les pénitenciers fédéraux ont entre 20 et 29 ans et 28 pour 100 (3 005) ont entre 30 et 39 ans.

Plus de la moitié des détenus qui relèvent du fédéral sont célibataires, 35 pour 100 sont mariés ou en union libre tandis que les autres sont veufs, séparés ou divorcés.

Soixante-cinq pour 100 (6 853) sont anglophones, 19 pour 100 (2 002) francophones et 16 pour 100 (1 733) sont bilingues.

Les détenus autochtones représentent 8,5 pour 100 (909) de la population carcérale fédérale.

Au 31 décembre 1982, 3 574 détenus en liberté conditionnelle relevaient de la juridiction du SCC.*** Ce nombre ne comprend pas les 1 628 détenus sous surveillance obligatoire, mais il comprend les 1 249 détenus en libératé conditionnelle de jour.

* Ces ententes n'existaient pas en 1971.

** Ces détenus étaient généralement incarcérés par suite de la révocation de leur libération conditionnelle.

*** Ce nombre comprend les détenus des établissements provinciaux libérés sous conditions par la Commission nationale des libérations conditionnelles dans les provinces où il n'existe pas de commission de ce genre. Au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, les libérés conditionnels de juridiction provinciale relèvent des commissions de libération conditionnelle provinciales.

Au 31 décembre 1971, il y avait 5 374 détenus en liberté conditionnelle relevant du Service national des libérations conditionnelles.* Ces chiffres comprennent les détenus en liberté conditionnelle sous responsabilité fédérale et provinciale.** De plus, il y avait alors 193 détenus sous surveillance obligatoire, 336 détenus de juridiction fédérale et 849 détenus de juridiction provinciale en liberté conditionnelle de jour.

En 1981-1982, le Service a modifié son système de classement sécuritaire des établissements. Au lieu de compter trois niveaux de sécurité, on en trouve maintenant sept. Les pénitenciers à sécurité maximale sont maintenant classifiés S6 et S7; les pénitenciers à sécurité moyenne vont de S3 à S5 et ceux à sécurité minimale sont classifiés S1 et S2. Certains établissements auparavant considérés comme étant à sécurité maximale sont aujourd'hui désignés comme des établissements multisécuritaires.*** Il existe actuellement sept établissements de niveaux S6 et S7, quinze de niveaux S3 à S5 et douze de niveaux S1 et S2. On trouve de plus 20 centres correctionnels communautaires, 74 bureaux de libération conditionnelle et 140 centres résidentiels communautaires à contrat.

Le Service peut recevoir 10 510 détenus. Au 31 décembre 1982, 32,5 pour 100 des détenus se trouvaient dans les établissements de catégorie S6 et S7, 49,5 pour 100 dans les établissements S3 à S5 et 18 pour 100 dans les S1 et S2.

* En 1971, le Service national des libérations conditionnelles, relevant de la Commission nationale des libérations conditionnelles, était responsable de la surveillance des détenus en liberté conditionnelle.

** En 1971, les commissions provinciales de libération conditionnelle n'existaient pas. Cependant, il y avait en Ontario et en Colombie-Britannique des commissions ayant compétence sur les détenus des établissements provinciaux emprisonnés pour infractions aux lois provinciales et sur la portion indéterminée de peines d'une durée définie/indéfinie.

*** Les établissements multisécuritaires sont les deux établissements d'isolement protecteur, les trois centres psychiatriques régionaux, la Prison des femmes et le centre régional de réception (Québec). Le système décentralisé de placement pénitentiaire a remplacé tous les centres régionaux de réception, sauf au Québec.

En 1971, les établissements étaient classés par niveau de sécurité: maximale, moyenne ou minimale. Il y avait également une catégorie d'établissements spécialisés (c'est-à-dire les établissements pour toxicomanes, détenus âgés et femmes).

À cette époque, le SCP comptait 37 établissements dont 8 à sécurité maximale, 8 à sécurité moyenne et 12 à sécurité minimale. Il existait aussi 9 établissements "spécialisés" dont 4 centres correctionnels communautaires. Trente-sept pour 100 des détenus étaient gardés dans des pénitenciers fédéraux à sécurité maximale, 43 pour 100 dans des établissements à sécurité moyenne, 11 pour 100 dans des établissements à sécurité minimale et 9 pour 100 dans des installations "spécialisées".

Détenus spéciaux

Au cours des années soixante-dix, les services correctionnels canadiens tendaient à se spécialiser. Dans le cadre de ce rapport, le terme "spécialisation" signifie que l'on reconnaît des différences à l'intérieur des diverses catégories de détenus. Ces différences peuvent être fonction des besoins des détenus (programmes) ou du système (sécurité). Cette "spécialisation" peut se concrétiser par l'établissement de programmes et de règlements destinés à des groupes particuliers de détenus. Les réalisations du Service à cet égard demeurent encore discutables. On peut toutefois préciser que la première étape de cette "spécialisation" est de "reconnaître les différences" et de "classer" les détenus par catégories. À cet égard, le Service n'est probablement qu'aux premiers stades de la spécialisation. Dans certains cas, on a mis sur pied des établissements distincts ou des aires isolées destinées aux détenus qui semblent avoir besoin d'un traitement spécial ou d'une façon particulière d'être dirigés; dans d'autres cas, on s'est contenté de distinguer certains types de détenus et d'établir des programmes spéciaux sans prévoir d'installations distinctes.

Evidemment, la distinction la plus fondamentale entre les détenus des établissements fédéraux, tant en 1971 qu'en 1982, était la langue. Bien qu'il n'y avait aucune politique officielle, la majorité des détenus francophones étaient traditionnellement incarcérés dans les établissements fédéraux du Québec.

Les catégories de détenus ayant eu accès aux installations spécialisées en 1982 étaient les détenues, les détenus jugés particulièrement dangereux, les détenus ayant besoin de protection et certains détenus atteints de troubles mentaux. Bien que les détenus autochtones, les délinquants sexuels et les détenus purgeant des peines de longue durée forment des catégories distinctes et fassent l'objet d'une grande attention, ils n'ont pas eu accès à des installations isolées.

En 1971, la Prison des femmes existait. On avait admis vers la fin des années soixante que les détenus dangereux avaient besoin de services spéciaux, dont la détention dans l'unité correctionnelle spéciale au Québec qui fut fermée en 1973. Le Service a alors mis ces détenus en ségrégation.

Certaines catégories de détenus - soit les autochtones et les détenus ayant besoin de protection qui, depuis le milieu des années 70, ont fait l'objet de nombreuses études et mesures organisationnelles - n'avaient pas été officiellement perçues, en 1971, comme ayant besoin de services spéciaux.* Les détenus qui purgent une peine de longue durée n'ont été reconnus à ce titre que vers la fin des années 70.

Les délinquants sexuels, les détenus âgés et les toxicomanes faisaient l'objet de beaucoup plus d'attention en 1971 qu'en 1982.**

• Détenues***

Il existe une seule prison fédérale pour femmes. Celle-ci peut accueillir jusqu'à 125 détenues.

Profil

Au Canada, au 31 décembre 1982, 219 femmes purgeaient des peines de deux ans ou plus comparativement à 106 au 31 décembre 1971.

D'après le dénombrement du 31 décembre 1982, il y avait 109 détenues à la Prison des femmes. De plus, 110 autres détenues de compétence fédérale purgeaient des peines. De celles-ci, 102 vivaient au sein de la communauté dans des centres résidentiels communautaires ou dans des établissements provinciaux en vertu d'ententes d'échange de services,**** et huit étaient en liberté conditionnelle de jour ou incarcérées dans d'autres établissements fédéraux (par exemple, des centres de santé régionaux).

* Bien que l'établissement Mountain comptait une unité d'isolement protecteur, celle-ci avait été établie officieusement pour répondre aux besoins du moment et ne reflétait pas la politique du SCP.

** On a reconnu les besoins des jeunes délinquants sans pour autant les classer dans un groupe distinct.

*** Le Comité a l'intention de préparer un document de travail sur la criminalité féminine.

**** Voir le deuxième rapport du Comité de planification stratégique, 1982, page 46-47 concernant les ententes de "transfert de la garde des détenus".

Au 31 décembre 1982, les détenues sous responsabilité fédérale gardées dans des établissements provinciaux étaient réparties comme suit: Québec (53), Manitoba (5), Saskatchewan (1), Alberta (22) et Colombie-Britannique (21).

Les 109 femmes incarcérées à la Prison des femmes au 31 décembre 1982 représentaient 1 % de la population carcérale fédérale, soit le même pourcentage qu'en 1971, et 50 % de toutes les femmes condamnées à deux ans ou plus de détention. Le nombre de femmes incarcérées a augmenté de 3 % depuis 1971.

En 1982, 32 pour cent de ces femmes avaient entre 25 et 29 ans, 17 % avaient entre 20 et 24 ans et 7,8% avaient moins de 20 ans. Plus de la moitié de la population carcérale féminine avait donc moins de 30 ans.

Soixante-trois pour cent des femmes (69) étaient incarcérées pour des crimes contre la personne, 13 % pour des crimes contre la propriété, 10 % pour des infractions liées aux stupéfiants et 14 % pour d'autres infractions au Code criminel. En 1971, environ 25 % des détenues de la prison des femmes étaient incarcérées pour des crimes contre la personne, 27 % pour des crimes contre la propriété, 17 % pour des infractions liées aux stupéfiants et le reste pour d'autres infractions au Code criminel.

Vingt-deux pour cent des détenues actuelles sont condamnées à perpétuité, 2 % purgent des peines de plus de 15 ans, 19 % purgent des peines de 6 à 15 ans, 25 % purgent des peines de 3 à 5 ans, 20 % purgent des peines de 2 à 3 ans et 6 % purgent des peines de moins de 2 ans.*

En 1971, 10 % des détenues purgeaient des peines de moins de 2 ans; 22 % purgeaient des peines de 2 à 3 ans; 30 % purgeaient des peines de 3 à 5 ans; 29 % purgeaient des peines de 6 à 15 ans et 10 % purgeaient des peines de plus de 15 ans.

D'après leurs propres déclarations, plus de la moitié des détenues sont célibataires, 28 % sont mariées ou en union libre et les 17 % qui restent sont veuves, divorcées ou séparées.

Dix-sept pour cent des détenues sont d'origine autochtone.

Réaction des services correctionnels

Les soins et la garde des détenues sous responsabilité fédérale ont fait l'objet de nombreux rapports du gouvernement et d'organismes de l'extérieur, d'articles de presse et de films. Ces études recommandaient en général la fermeture de la Prison des femmes pour des raisons économiques et humanitaires,

* Ces détenues purgeaient des peines par suite de la révocation de leur libération conditionnelle.

c'est-à-dire pour éliminer le concept de la punition par l'exil, car plus de 50 % des détenues proviennent d'une autre province que l'Ontario.

En 1971, le Service comptait un pénitencier pour femmes à Kingston (Ontario) classé comme établissement spécialisé; de plus, une section de l'établissement à sécurité moyenne de Matsqui (Colombie-Britannique) était utilisée pour la détention de femmes toxicomanes. Il n'existait pas d'ententes officielles d'échanges de services permettant aux détenues de compétence fédérale de purger leur peine dans des prisons provinciales.

Le 18 mars 1971, on dénombrait 42 détenues toxicomanes à Matsqui. Toutefois, en novembre de la même année, la section était vide et convertie en centre de santé régional (Colombie-Britannique).⁵³ Le nombre de détenues toxicomanes de la région de l'Ouest relevant de la catégorie de sécurité moyenne ne pouvait justifier le maintien d'une telle unité. De plus, pour appliquer son plan décennal*, le SCP avait besoin d'un centre de santé et Matsqui était bien adapté à cette fin. On présume que les femmes incarcérées à Matsqui furent transférées à la Prison des femmes de Kingston ou mises en liberté conditionnelle.

Plusieurs rapports du gouvernement⁵⁴ avaient attiré l'attention sur ce qui apparaissait comme une situation préjudiciable pour les détenues. On a donc créé en 1974 une Division des relations communautaires et des programmes spéciaux à qui l'on a confié la responsabilité des groupes spéciaux (femmes, autochtones, détenus de race noire) et en 1977, on nomma un coordonnateur des programmes pour les détenues.

Le caractère inadéquat de la Prison des femmes et son niveau de classification ont été abordés. On a recommandé comme solution de rechange à l'incarcération le placement de détenues dans des centres du secteur privé, à proximité de leur lieu de résidence. Suite à ces propositions, le SCC a prévu étudier la situation d'ici 1985 à la lumière des progrès réalisés suite à l'affectation de détenues dans divers établissements provinciaux. Actuellement, le SCC préférerait fermer la prison, ce qui nécessiterait la réaffectation des détenues dans des établissements provinciaux ou ailleurs et ce, quelle que soit la durée de la peine ou le niveau de sécurité. Toutefois, les provinces n'ont pas accepté une telle solution.

Entre-temps, en réponse aux critiques relatives à l'absence de programmes pour les détenues, le SCC a ouvert en juin 1982 un centre d'activités à la Prison des femmes. De plus, des programmes offerts dans des établissements voisins pour hommes ont été rendus accessibles aux femmes détenues.

* Le plan décennal pour la création d'établissements, 1963-1973, a servi de bleu pour la construction massive des années 60 et 70.

Deux autres catégories de détenus, c'est-à-dire les détenus considérés comme particulièrement dangereux et ceux qui doivent être protégés de la population carcérale générale, ont fait l'objet de politiques spéciales et partant, été gardés dans des installations distinctes.

Cela est en partie dû aux changements dans la composition de la population carcérale:

- le nombre de peines de détention de longue durée pour infractions contre les biens a diminué;
- la durée des peines pour les crimes avec violence (c'est-à-dire les crimes contre la personne) a augmenté;
- le nombre de détenus emprisonnés pour des délits relatifs aux stupéfiants a augmenté;
- le nombre de jeunes détenus condamnés pour crimes avec violence et purgeant leur première peine fédérale a augmenté.

Ces changements ont rendu la population carcérale plus difficile à administrer et provoqué un véritable bouleversement dans le comportement traditionnel des détenus. Les attitudes changeantes des détenus, l'omniprésence des stupéfiants dans la communauté carcérale, la liberté de déplacement dans les établissements ainsi que les transfèrements entre les établissements ont miné la stabilité du milieu carcéral et, par conséquent, fait augmenter la gravité et la fréquence de la violence dans les établissements. Par exemple, le nombre de voies de fait sur les membres du personnel est passé de 64 en 1980 à 116 en 1982. Au cours de la même période, le nombre de voies de fait sur les détenus est passé de 173 à 308.

Cette augmentation de la violence dans les établissements a obligé le Service à apporter des changements aux niveaux du classement et de la gestion des cas des détenus dangereux afin de réduire le degré de gravité des actes et entraîné une augmentation du nombre de détenus demandant à être placés en isolement protecteur.

• **Détenus particulièrement dangereux**

Même si le SCC distingue depuis longtemps une catégorie de détenus considérés comme "des menaces pour l'ordre et la discipline au sein de l'établissement"* il a, en 1977, établi une

* Les détenus de ce groupe ne sont pas considérés comme étant en sanction disciplinaire et ont droit aux mêmes "privilèges et commodités" que les autres détenus, à l'exception du privilège d'association. Ces détenus ne font pas partie du même groupe que ceux qui sont placés en isolement disciplinaire par le tribunal de l'établissement.

nouvelle catégorie: celle des détenus particulièrement dangereux qui, par définition, représentent une menace sérieuse pour le personnel, les détenus ou d'autres personnes en raison des gestes déjà posés ou des intentions exprimées.

Profil

En décembre 1982, 329 détenus (soit environ 3 %) étaient réputés constituer une "menace au bon ordre et à la discipline de l'établissement" et par conséquent placés en ségrégation.

Cent trente-huit autres détenus (1,3 %) étaient jugés particulièrement dangereux.

Les données ne sont pas disponibles pour 1971, mais il y avait, au 15 novembre 1974, 139 détenus en ségrégation (1,6 % de la population carcérale). De ce nombre, 57 détenus s'y trouvaient pour au moins trois mois, six pour au moins 12 mois et un pour 3,5 ans.⁵⁵

Même s'il n'y avait en 1971 aucune catégorie officielle de détenus "dangereux", il existait une "unité correctionnelle spéciale" (UCS) à Laval (Québec), "conçue pour les quelques détenus psychopathes, réfractaires aux traitements ou devant être placés en isolement".⁵⁶ L'UCS a accueilli ses premiers détenus en janvier 1968. Elle n'a jamais accueilli plus de 82 détenus à la fois bien qu'elle pouvait en recevoir jusqu'à 160.

Réaction des services correctionnels

Le Service continue d'utiliser les installations de ségrégation dans chaque établissement (d'ordinaire dans les établissements à sécurité maximale) pour isoler les détenus constituant "une menace au bon ordre". Aucun programme ne leur est offert et le temps passé hors des cellules est limité à une heure par jour. Les cas sont étudiés tous les 60 jours par la région et tous les 90 jours par l'AC.

En juin 1982, 12 détenus, dont 3 femmes, étaient placés en ségrégation pour plus d'un an; 24 pour plus de 6 mois et 51 pour plus de 90 jours.

Bien que la construction de quatre unités correctionnelles spéciales ait été prévue dans le plan décennal du Service, deux évènements importants de l'UCS et les pressions exercées par l'opinion publique l'ont fait interrompre en 1973. L'isolement des détenus dangereux dans des installations spéciales a alors été officiellement discontinué.

La plupart des détenus considérés comme une "menace pour l'ordre et la discipline au sein de l'établissement" étaient alors placés en ségrégation dans leur établissement de détention.

En 1977, on a constaté une nette augmentation du nombre de détenus "dangereux" et accordé plus d'importance aux mesures de sécurité.* Des unités à sécurité "super-maximale" (unités spéciales de détention) ont donc été construites pour recevoir les détenus particulièrement dangereux.

A l'heure actuelle, il existe deux USD: le centre de développement correctionnel (à Montréal) qui loge 61 détenus et l'établissement de Millhaven (Ontario) qui en compte 72 (décembre 1982).** Le SCC prévoit la construction de trois nouvelles USD pour remplacer les installations actuelles: une au pénitencier de la Saskatchewan, une au centre régional de réception (Québec), et une autre dans le futur établissement de Renous (Nouveau-Brunswick).

Aujourd'hui, les détenus sont transférés dans les USD pour une période d'au moins deux ans.*** Un Comité national de révision des cas d'USD peut ordonner le transfèrement des détenus à l'intérieur ou à l'extérieur de l'USD et doit étudier chaque cas au moins deux fois par année.

• Détenus ayant besoin du protection

L'isolement protecteur désigne l'isolement d'un détenu de la population carcérale générale pour sa propre sécurité.

Profil

Bien que les chiffres concernant l'isolement protecteur fassent l'objet de fluctuations considérables à court terme, on a remarqué une augmentation constante du pourcentage des détenus classés dans cette catégorie depuis le début des années 70, période où l'intérêt pour cette question est devenue manifeste chez les responsables des établissements fédéraux.

Les premières données faisant état de classement remontent à décembre 1972, époque à laquelle 2,5 % de la population carcérale, soit 210 détenus, était confinée dans des installations d'isolement protecteur. En novembre 1974, le nombre absolu avait augmenté à 369, soit 4,25 % de la population carcérale et en

* La Direction de la Sécurité du SCC a été l'objet de beaucoup d'attention au cours de cette décennie. Un sous-commissaire à la Sécurité fut nommé en 1973-1974, ce qui a contribué à mettre davantage l'accent sur les mesures de sécurité par suite d'une série d'incidents à caractère sensationnel dont certaines évasions de groupe.

** Cinq détenus additionnels devaient être transférés dans une unité spéciale de détention. Quarante-sept détenus étaient en phase 4-USD, c'est-à-dire qu'ils étaient en période d'essai dans un établissement à sécurité maximale.

*** Cela suppose que le détenu doit purger encore deux ans de détention.

octobre 1978, le nombre de détenus sous protection s'élevait à 662 soit 6,89 % de la population carcérale. Neuf cent soixante détenus, soit environ 9 % de la population carcérale masculine du SCC, se trouvaient en isolement protecteur au 31 décembre 1982. De plus, les cas de 70 autres détenus étaient alors à l'étude.

Le nombre de détenus en isolement protecteur a augmenté et le profil des détenus en isolement protecteur change:

Traditionnellement, les détenus en détention préventive étaient des délinquants sexuels, des indicateurs et des anciens policiers, les premiers constituant la grande majorité. Le profil actuel révèle une augmentation constante du nombre de détenus en isolement protecteur qui n'appartiennent pas aux catégories susmentionnées.

Dans son étude sur l'isolement protecteur (I.P.) au pénitencier de la Saskatchewan, Seunath indique que "plus de la moitié des détenus en IP (54,4 %) ne sont pas des délinquants sexuels".

Il fait également remarquer qu'en moyenne, les délinquants sexuels "sont en protection depuis plus longtemps. Cela laisse entendre que les détenus autres que des délinquants sexuels sont envoyés depuis moins longtemps en I.P."⁵⁷

On a expliqué l'augmentation du nombre de détenus en IP et le nouveau profil des détenus en l'isolement protecteur par le fait que les détenus perçoivent davantage de violence réelle ou virtuelle dans les établissements...⁵⁸

On a déterminé que les facteurs suivants avaient contribué à accroître la menace perçue par les détenus:

- plus grande liberté de déplacement dans l'établissement, permettant des contacts plus nombreux entre les détenus;
- nature changeante de la discipline dans les établissements, ce qui a contribué à amoindrir les conséquences d'un comportement contraire aux règlements;
- diversification des établissements, d'où une plus grande concentration de détenus intraitables dans les établissements à sécurité maximale;
- l'évolution du profil des catégories d'infractions commises par les détenus, ce qui a contribué à concentrer davantage de détenus ayant des antécédents de violence et d'infractions relatives aux stupéfiants;

- l'augmentation du nombre de détenus condamnés pour la première fois n'ayant aucune expérience du milieu carcéral (fédéral ou provincial) et étant moins en état de "purger leur peine" que leurs homologues des années 60;
- l'augmentation des absences temporaires fait pression sur les détenus pour que ces derniers "rendent des services" et introduisent de la marchandise en contrebande;
- le plus grand accès des détenus aux médias qui leur font connaître les personnes "indésirables" avant même leur arrivée dans l'établissement...
- les méthodes utilisées par la police, les tribunaux et les autorités provinciales des services correctionnels pour déterminer les cas d'IP aux étapes du procès et de la détention provisoire;
- les préoccupations humanitaires générales en ce qui concerne les droits des détenus;
- l'attrait (sécurité relative) des unités d'isolement protecteur.⁵⁹

Réaction des services correctionnels

En 1969 s'achevait la construction d'une installation d'I.P. dans la prison Mountain. Cet établissement était essentiellement un "milieu protégé" (c'est-à-dire pour les détenus "normaux" plus âgés) et par suite du départ de la population Doukhobor, l'espace nécessaire pour une unité d'I.P. se libérait.⁶⁰ D'autres détenus ont été placés par petits nombres en isolement protecteur dans d'autres établissements du SCP.

Le principe de l'isolement protecteur n'a pas été remis en question avant décembre 1972 alors qu'un groupe d'étude interne a été formé afin d'examiner la situation. De fait, le nombre de détenus en isolement protecteur ne cessait d'augmenter et il devenait nécessaire d'offrir des programmes pertinents à cette catégorie de détenus. Depuis, cette question a fait l'objet de trois études effectuées à l'extérieur du Service.⁶¹

Depuis 1981, le SCC a comme politique de tenir les détenus en I.P. à l'écart du reste de la population carcérale générale, dans des établissements distincts où les détenus ont accès à des installations et programmes comparables à ceux offerts aux autres détenus. Ce genre d'isolement constitue une mesure administrative prise par le directeur, conformément au Règlement du Service des pénitenciers et normalement à la demande du détenu.

Actuellement, le pénitencier de la Saskatchewan et le pénitencier de Kingston (comptant respectivement 450 et 293 détenus) sont réservés aux détenus anglophones en I.P. Les 185 détenus francophones ayant besoin de protection sont placés dans des rangées séparées de celles de la population carcérale générale de l'établissement de Laval en attendant que soit construit un

établissement d'I.P. à Drummondville (Québec). Un troisième établissement d'I.P. pour anglophones doit être construit à Renous (Nouveau-Brunswick).

Les établissements d'I.P. sont conçus comme les centres de détention multisécuritaires et tiennent compte du fait que tous les détenus en I.P. n'ont pas besoin de la sécurité maximale.

De plus, les 19 détenus gardés dans les unités spéciales de détention sont considérés comme étant des cas d'isolement protecteur (mars 1983).

D'autres catégories de détenus ont aussi suscité beaucoup d'intérêt, bien que des installations spéciales ne leur aient pas été réservées.

• Détenus atteints de troubles mentaux

Cette catégorie de détenus suscite de nombreuses difficultés de définition. La neuvième édition de la Classification internationale des maladies (CIM-9) que l'on utilise au Canada distingue 11 catégories de troubles mentaux, y compris l'arriération mentale.

Profil

Il ya lieu de considérer les données sur le nombre de détenus atteints de troubles mentaux dans les établissements fédéraux comme approximatives du fait de leur établissement par le personnel. Ernst et Whinney, les auteurs du document intitulé: "A program Evaluation for Psychiatric Services in Correctional Services of Canada" estiment, en se fondant sur diverses études, que le nombre de détenus dans les établissements fédéraux atteints de troubles mentaux ou ayant besoin de soins psychiatriques représente approximativement entre 21 et 26 % de la population (2 500 - 2 700 détenus), le taux réel se situant probablement dans la tranche supérieure de ce pourcentage.⁶² Ce taux est comparable au taux de maladie applicable à l'ensemble de la population à l'extérieur des établissements. L'Association des psychiatres du Canada estime qu'un Canadien sur 4 ou 5 a besoin de soins psychiatriques à un moment donné de sa vie.

Les chiffres de l'étude d'Ernst et Whinney ne comprennent pas tous les détenus "violents" et les "délinquants sexuels" puisque ces définitions relèvent plutôt des délits ou du comportement que du domaine médical. On ne sait donc pas combien de ces détenus reçoivent des traitements psychiatriques ou sont compris dans le pourcentage approximatif susmentionné.*

* Les détenus "qui ne sont pas aptes à subir leur procès" ne sont évidemment pas inclus dans ces calculs.

En octobre 1971, 750 détenus, soit environ 10 % de la population carcérale, étaient atteints de troubles mentaux et avaient besoin de traitements psychiatriques.⁶³ Ce nombre ne comprenait pas les "groupes ayant des problèmes particuliers", soit environ 1 000 délinquants sexuels dangereux, toxicomanes et détenus souffrant de troubles de la personnalité.*

On estime qu'en 1981 le nombre de détenus arriérés mentaux se situait entre 83 et 103**. De plus, les services médicaux du SCC signalent un nombre considérable de détenus au seuil même de l'arriération mentale.

Nous ne savons pas si les données de 1971 tiennent compte ou non des détenus souffrant d'une arriération mentale.

Réaction des services correctionnels

En 1975, les Services médicaux et de santé, qui relevaient auparavant de la Direction des programmes pour les détenus, devenaient une direction distincte chargée de fournir des services de santé complets aux détenus, y compris des services médicaux, et chirurgicaux, psychiatriques, dentaires ainsi que des services de réhabilitation et de thérapie. Toutefois, la Direction des services médicaux et de santé et la Division des services psychologiques de la Direction des programmes pour les détenus se partagent la responsabilité des détenus atteints de troubles mentaux.

En 1971, les Services médicaux des établissements pénitentiaires canadiens étaient caractérisés par une grande autonomie des établissements et par une diversité de la qualité de service. Au tout début des années 70, le Service, sous l'influence du Rapport Ouimet, a souligné l'importance d'offrir des traitements psychiatriques et déploré le manque général de personnel médical spécialisé en psychiatrie dans les établissements. Ce manque de services psychiatriques n'était pas le propre du système correctionnel canadien, car il en était de même dans la plupart des pays.

En 1971, un Comité consultatif de psychiatres-conseils a été créé pour conseiller le SCP sur les services médicaux en général et sur le traitement des détenus atteints de troubles mentaux.⁶⁴

* L'augmentation du nombre de détenus dans cette situation depuis l'évaluation de 1971 est peut-être due à la "reconnaissance accrue" du problème par suite de l'augmentation du nombre de psychiatres et des changements apportés aux définitions.

** Ces détenus sont compris dans les 21 à 26 % de détenus atteints de troubles mentaux.

Le Comité consultatif a recommandé la régionalisation des services médicaux ainsi que la mise en oeuvre d'un programme de dotation des centres psychiatriques régionaux. En réponse à cette recommandation, le SCP a ouvert en mai 1972 un centre médical régional (CMR) pouvant accueillir 138 patients à Abbotsford (Colombie-Britannique). Des centres médicaux provisoires ont aussi été ouverts au Québec et en Ontario.

Il existe maintenant trois centres psychiatriques: un à Abbotsford (C.-B.) (130 places, ouvert en 1972); un à Kingston (85 places, officiellement ouvert en 1974) et un à Saskatoon (106 places, ouvert en 1978).

De plus, le SCC a signé un contrat en 1977 avec l'Institut Philippe Pinel (une installation psychiatrique du Québec) en vue d'utiliser 88 places. Le SCC n'a aucune installation psychiatrique dans la région de l'Atlantique.*

En 1981, le SCC a embauché à contrat environ 20 psychiatres à temps partiel et 11 psychiatres à temps plein.⁶⁵

Au sein de la Division des services psychologiques, le rapport psychologue - détenus est de 1 à 30-50 dans les centres psychiatriques et de 1 à 150 dans les établissements non psychiatriques (1 à 200 au Québec). Chaque unité spéciale de détention a son psychologue attitré. Toutefois, outre les services de diagnostic/évaluation et de counseling/intervention thérapeutique pour détenus, le psychologue offre les services de consultation à l'équipe de gestion des cas, aux gestionnaires de programmes et aux administrateurs d'établissement (projets de recherche appliquée). Il prend également part à la formation du personnel.

• Autochtones

Le terme autochtone désigne les personnes d'ascendance aborigène. Cela comprend les Indiens, les Métis et les Inuit inscrits et non inscrits.**

* Les détenus de la région de l'Atlantique atteints de troubles mentaux peuvent être transférés dans des installations provinciales ou au centre psychiatrique régional à Kingston ou, s'ils sont francophones, à l'Institut Philippe Pinel.

** Pour de plus amples renseignements sur les détenus autochtones, consulter le *Deuxième rapport du Comité de planification stratégique*, 1982, p. 22-34.

Profil*

La proportion d'autochtones dans les pénitenciers fédéraux est environ le double de ce qu'elle est dans l'ensemble de la population canadienne. En décembre 1982, les détenus autochtones représentaient 8,6 % (926) de la population carcérale fédérale et les 36 femmes autochtones représentaient 20 % des détenues sous responsabilité fédérale.

Il existe peu de statistiques sur le nombre de détenus autochtones incarcérés dans des établissements fédéraux en 1971. Les nombres mentionnés représentent uniquement les détenus ayant reconnu leur ascendance autochtone au moment leur admission.

Les données disponibles indiquent qu'en 1971 577 détenus d'établissements fédéraux s'étaient déclarés autochtones, ce qui représentait 8 % du total de la population carcérale.⁶⁶

On remarque une très grande proportion d'autochtones parmi les détenus violents. En effet, quarante-huit pour cent des détenus autochtones étaient incarcérés en 1979 pour des crimes avec violence, par rapport à 27 % chez les non-autochtones. Toutefois, seulement 2 % des détenus autochtones avaient été condamnés pour des délits relatifs aux stupéfiants par rapport à 11 % chez les détenus non autochtones.

Environ 75 % des détenus autochtones sous responsabilité fédérale avaient entre 20 et 34 ans, par rapport à 70 % de la population carcérale des non-autochtones. Soixante-quatre pour cent des détenus non autochtones purgeaient des peines de plus de trois ans par rapport à 77 % des détenus non autochtones. Vingt-deux pour cent de tous les détenus autochtones purgeaient des peines de cinq à quinze ans par rapport à 33 % des détenus non autochtones. Douze pour cent des détenus des deux groupes étaient condamnés à perpétuité.

Au 31 décembre 1982, 62 % (570) des 926 détenus autochtones de compétence fédérale étaient incarcérés dans la région des Prairies, 17% (156) dans la région du Pacifique et 16 % (146) dans la région de l'Ontario.

Il y avait 18 détenus autochtones sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

Le taux de libération conditionnelle totale est inférieur pour les autochtones. Ces derniers ont également un taux de révocation de libération conditionnelle supérieur à celui de la population carcérale en général.**

* Les statistiques relatives aux autochtones du SCC sont discutables, car elles ont été recueillies au cours du recensement et d'après les témoignages des autochtones eux-mêmes. Les statistiques ici présentées ne sont que des approximations.

** Voir le *Deuxième rapport du Comité de planification stratégique*, 1982, p. 31.

A l'heure actuelle, les autochtones sont nettement désavantagés en ce qui a trait à l'élaboration de leurs plans de libération. La majorité d'entre eux étant incarcérés pour des crimes contre la personne, ils sont surtout emprisonnés dans des établissements à sécurité maximale où ils ont moins de chance d'avoir une libération conditionnelle.*

Réaction des services correctionnels

En 1971, aucune installation spéciale n'existait pour les détenus autochtones. Toutefois, un ex-détenu indien fut engagé à contrat afin d'étudier les programmes pouvant être mis sur pied à l'intention des détenus indiens et métis. De plus, le "Native Counselling Service of Alberta" embauchait à contrat un conseiller pour servir d'agent de liaison entre la population indienne et métis des pénitenciers et les organismes autochtones, les réserves et les familles. Dès 1957, les détenus autochtones avaient constitué une Fraternité des autochtones. Toutefois, peu d'efforts ont été faits à ce niveau pour mettre en oeuvre ou encourager la mise en oeuvre de programmes destinés aux autochtones. Le SCC n'a toujours pas adopté de position officielle concernant les détenus autochtones, sauf au niveau de certains secteurs fonctionnels des programmes qui touchent les autochtones. En 1978, un coordonnateur national des programmes pour les détenus autochtones était nommé pour assurer la liaison entre le SCC et les organismes autochtones et pour coordonner les programmes. Un comité consultatif des autochtones a été créé en 1980, composé de représentants du secteur privé qui exercent un rôle consultatif pour les questions liées à l'exploitation et aux programmes.

En outre, des groupes de fraternité autochtone ont été formés dans les principaux établissements. Ces groupes organisent des activités sociales et culturelles. Plusieurs régions font appel aux services de bénévoles et concluent des ententes contractuelles avec des groupes autochtones qui se chargent d'offrir des programmes spéciaux aux détenus autochtones (par exemple, le programme d'aide spirituelle offert en Ontario et dans les Prairies).

Trois foyers de transition pour autochtones sont aussi dirigés par des organismes autochtones. Plusieurs de ces organismes ont ouvert, ou prévoient ouvrir ce genre de foyers dans des régions sauvages.

De plus, le SCC a mis en oeuvre divers programmes destinés aux détenus autochtones, tout particulièrement dans la région des Prairies. Par ailleurs, le Service de counseling des détenus autochtones d'Alberta exploite des camps forestiers pour les détenus autochtones de compétence fédérale ou provinciale.

* Voir le *Deuxième rapport du Comité de planification stratégique*, 1982, p. 79.

Les programmes pour autochtones sont surtout offerts par des groupes du secteur privé engagés à contrat (c'est-à-dire des agents de liaison autochtones).

La situation des autochtones au Canada (dans les établissements pénitentiaires et ailleurs) a reçu beaucoup d'attention au cours des années 70 et bien qu'il n'ait aucune politique particulière concernant les détenus autochtones, le SCC a pris un certain nombre de mesures reconnaissant la situation unique de ces derniers. Il a entre autres créé un comité consultatif sur les programmes pour les détenus autochtones.

• Détenus purgeant des peines de longue durée

Bien que le terme "détenu purgeant une peine de longue durée" caractérise une personne purgeant une peine allant de six ans à la perpétuité et bien qu'il y ait eu plusieurs centaines de ces détenus au cours des années 60 et au début des années 70, la question de l'incarcération de longue durée n'a pas retenu l'attention au Canada avant l'abolition, en 1976, de la peine de mort et de sa substitution par la détention à perpétuité avec admissibilité à la libération conditionnelle après 25 ans pour meurtre au premier degré ou après 10 à 25 ans pour meurtre au deuxième degré.*

Depuis l'abolition de la peine de mort, on s'intéresse de plus en plus à la question des détenus purgeant des peines de longue durée. Bien que le SCC n'ait aucune politique précise à cet égard, la question mérite d'être discutée étant donné qu'il y a eu considérablement de débats sur les répercussions des peines de longue durée sur les détenus ainsi que sur l'influence de ces détenus sur le système.

Profil

Le pourcentage de détenus de compétence fédérale purgeant des peines de longue durée, soit de six ans à la perpétuité, a passé de 32 % du total de la population carcérale qu'il était en 1971 à 40 % en décembre 1982.

Les détenus purgeant actuellement des peines de 6 à 10 ans représentent 14 % (1 536) de la population carcérale, par rapport à 13 % (906) en 1970.

Les détenus condamnés à des peines de dix à vingt ans représentent 10 % (1 102 détenus) de la population carcérale actuelle, par rapport à 12 % en 1976 et à 9 % en 1970.

* L'examen de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle est permis après 15 ans pour meurtre au premier degré.

Le nombre de détenus condamnés à 20 ans et plus (peine globale), exception faite des condamnés à perpétuité, s'est maintenu à 2 % de la population carcérale au cours des onze dernières années.

En décembre 1982, 1 343 détenus sous responsabilité fédérale (12 %) purgeaient des peines à perpétuité (c'est-à-dire des peines avec admissibilité à la libération conditionnelle après 7 à 25 ans) par rapport à 453 (6 %) en 1970 et à 823 (9 %) en 1976.

L'augmentation récente du nombre de condamnés à perpétuité découle principalement de l'article 669 du Code criminel (1976) abolissant la peine de mort. Actuellement, 780 détenus sont condamnés pour des meurtres au premier et au deuxième degré.

Réaction des services correctionnels

Le SCC n'a pas de politique officielle ou de programmes spéciaux pour les détenus qui purgent des peines de longue durée. Cependant, le Ministère a chargé un groupe d'étude d'examiner la situation actuelle et d'y trouver des solutions. Pour l'instant, chaque cas est traité sur une base individuelle.

• Délinquants sexuels

Les délinquants sexuels sont les détenus condamnés pour des crimes comme le viol*, l'attentat à la pudeur (hommes ou femmes), les actes de grossière indécence, l'inceste et autres infractions d'ordre sexuel.

Profil

Au 18 novembre 1982, 892 personnes étaient détenues pour des infractions d'ordre sexuel, ce qui représente 8 % de la population carcérale. De ce nombre, 564 personnes avaient été reconnues coupables de viol, 287 d'autres infractions d'ordre sexuel et 41 étaient considérées "délinquants sexuels dangereux" (c'est-à-dire des détenus condamnés pour une période indéterminée pour un crime d'ordre sexuel ayant démontré leur incapacité de maîtriser leurs instincts sexuels). En 1971, 73 délinquants sexuels dangereux étaient incarcérés.

Réaction des services correctionnels

Nombre de délinquants sexuels sont isolés de la population carcérale générale pour leur propre sécurité et protection. Des 892 détenus condamnés pour infractions d'ordre sexuel, 332 sont en isolement protecteur. De plus, 80 d'entre eux sont dans des CPR et quelques-uns sont à l'Institut Philippe Pinel (région du Québec).

* Le viol et l'attentat à la pudeur ont été reclassés "infractions d'ordre sexuel" suite à une révision importante du Code criminel en janvier 1983.

Bien que des programmes de traitement soient offerts dans les centres psychiatriques fédéraux situés dans les régions de l'Ontario et du Pacifique et à l'Institut Philippe Pinel au Québec, ces installations ne peuvent accueillir le grand nombre de délinquants sexuels qui se trouvent dans l'ensemble du système. De plus, elles ne pourraient le faire systématiquement puisque le traitement est "volontaire". En outre, dans les établissements où ils sont offerts, les programmes consistent essentiellement à des séances de counseling privé et à des programmes de développement social, sauf dans les centres psychiatriques régionaux et à l'Institut Philippe Pinel (Québec) où la psychothérapie de groupe et individuelle, la thérapie comportementale et autres programmes constituent les stratégies de traitement.

Le SCC tente actuellement d'élaborer de nouveaux programmes qui s'attacheront particulièrement aux problèmes propres aux délinquants sexuels.

En 1971, le Service reconnaissait les besoins spéciaux des détenus **toxicomanes et des détenus âgés**, besoins qui justifiaient leur incarcération dans des installations distinctes; aujourd'hui, tel n'est plus le cas.

• **Détenus toxicomanes**

Ce groupe de détenus a reçu considérablement d'attention au début des années 70. Il n'existe pas de données exactes sur le nombre de détenus toxicomanes à cette époque. Les seules données disponibles portent sur les toxicomanes condamnés principalement en C.-B., considérés comme étant de sécurité moyenne et ayant été subséquemment admis au programme de traitement des toxicomanes à l'établissement de Matsqui (le problème de la drogue était à cette époque considéré comme un problème particulier à la C.-B.).

Profil*

Le 18 mars 1971, 368 détenus étaient incarcérés à l'établissement de Matsqui, dont 63 % (232 détenus) étaient considérés comme toxicomanes. Dix-huit pour cent (42) des toxicomanes de Matsqui étaient de sexe féminin. Elles étaient donc incarcérées dans une installation distincte.⁶⁷

Réaction des services correctionnels

En ce qui a trait aux détenus toxicomanes, le SCP estimait que certains détenus étaient incarcérés en raison de leur dépendance à la drogue et qu'il fallait les désintoxiquer dans le cadre du processus de leur réadaptation.

* Le SCP a cessé de rassembler des données sur la toxicomanie et l'alcoolisme chez les détenus vers 1975, car ces renseignements se sont avérés peu fiables.

À cet égard, le SCP a mené un programme expérimental de traitement des toxicomanes criminels à l'établissement de Matsqui en 1967. Cette expérience qui s'adressait tant aux hommes qu'aux femmes s'est poursuivie jusqu'en 1972 alors que le Service concluait que les détenus étaient, d'un point de vue idéologique, des criminels avant d'être des toxicomanes.

De plus, une évaluation du programme n'a permis d'établir aucune différence considérable entre les groupes en traitement et les autres.⁶⁸

• Détenus âgés

Le SCP a arbitrairement établi que les détenus de 40 ans et plus étaient des "détenus âgés".

En 1964, le SCP a transféré les "détenus plus âgés" des autres établissements de la C.-B. à l'établissement à sécurité moyenne Mountain afin d'y mener une expérience. Cet établissement a été à l'origine construit en 1962 pour incarcérer les détenus des deux sexes appartenant au groupe terroriste Doukhobor dénommé "Sons of Freedom" (Fils de la liberté). Après la libération, en 1964, de la dernière détenue Doukhobor, les détenus plus âgés ont été admis à cet établissement. En 1965, le SCP a officiellement réservé une grande partie de l'établissement pour les détenus plus âgés.

Lorsque le dernier détenu Doukhobor a été libéré en 1969, une unité d'isolement protecteur a été aménagée à l'établissement Mountain. Depuis lors, cet établissement reçoit les détenus plus âgés et les détenus en isolement protecteur, dont certains proviennent d'autres provinces.

Aucun autre établissement ou section d'un établissement n'a jamais été réservé pour les "détenus plus âgés".

Résumé

Dans les années 70, le SCP avait tendance à rendre ses établissements de plus en plus "spécialisés". Les centres psychiatriques régionaux devaient recevoir les détenus atteints de troubles mentaux, les unités d'isolement protecteur, les cas de protection, les unités spéciales de détention, les détenus "particulièrement dangereux" et les CCC, les détenus à la veille de leur libération. Le Service étudie maintenant la possibilité de mettre sur pied des "colonies pénales" pour les détenus non dangereux purgeant des peines de longue durée et des "camps en pleine nature" pour certains détenus autochtones.

De plus, c'est en 1980 que l'on a adopté la notion de déclassement graduel des détenus. Cette mesure vise à réduire le niveau de sécurité des détenus en transférant dès que possible ces derniers dans des établissements de niveaux de sécurité moins élevés sans toutefois compromettre la sécurité du public ou des établissements. Le Service a également établi un système de classification de sécurité allant de S1 (bureaux de libération conditionnelle et certains CCC) à S7 (établissements à sécurité maximale avec unités spéciales de détention).

PERSPECTIVES D'AVENIR: VERS L'AN 2001

Introduction

Nous avons décrit dans les pages précédentes la situation actuelle du SCC. Le contexte historique dans lequel elle s'insère (de 1971 à aujourd'hui) donne une idée de l'orientation qu'a prise le système.

Nous avons établi nos prévisions sur l'an 2001 sans pour autant nous attendre à ce qu'un changement important se produise à un moment donné plutôt qu'à un autre. L'année 2001 a été choisie parce que 25 ans se seront alors écoulés depuis l'abolition (en 1976) de la peine de mort au Canada et que c'est à ce moment que les premiers détenus condamnés pour meurtre au premier degré deviendront admissibles à la libération conditionnelle.*

En principe, c'est aussi en l'an 2001 que le nombre de détenus incarcérés pour meurtre au premier degré commencera à se stabiliser puisque certains de ceux-là deviendront admissibles à libération après 25 ans d'emprisonnement.

Nous aborderons dans les pages qui suivent quelques questions importantes auxquelles le SCC aura peut-être à faire face.

Le lecteur trouvera donc ici quelques-unes des préoccupations du Comité face à l'avenir du SCC. Nous ne prétendons pas que certaines situations se produiront indéniablement, mais simplement que ces situations peuvent se présenter. Nous croyons qu'elles doivent être étudiées attentivement.

Secteurs critiques qui nécessitent une attention continue:

- l'influence continue du principe de la primauté du droit;
- le classement et la gestion des détenus;
- la perspective d'un changement de la stratégie correctionnelle.

LA PRIMAUTÉ DU DROIT

Les questions touchant la primauté du droit et les droits de la personne jouent un rôle important dans l'avenir du Service correctionnel du Canada.

On s'attend à ce que les tribunaux continuent d'exercer un contrôle judiciaire sur la façon dont sont traités les détenus. Pour ce faire, ils invoqueront surtout le principe du devoir d'équité que suppose tout engagement envers le principe de la "primauté du droit".

* A moins que la date d'admissibilité à la libération conditionnelle ne soit avancée par révision judiciaire ou changement législatif.

Les avocats soumettront de plus en plus de cas en s'appuyant sur ce principe, tout en appelant des dispositions de l'article 7 de la Charte des droits qui se lit comme suit:

Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

La deuxième partie de la phrase se porte à l'appui de la nouvelle approche interventionniste que privilégient les tribunaux depuis *l'affaire Martineau* (N° 2). Les tribunaux canadiens continueront donc à s'intéresser aux questions relatives à l'équité ou aux garanties élémentaires de procédure.

Le contrôle judiciaire de l'administration carcérale devrait se poursuivre tout autant: les dispositions de la première partie de l'article 7 semblent énoncer plus qu'un droit de procédure. Elles semblent garantir la vie, la liberté et la sécurité de la personne et en faire des droits fondamentaux. On fera sans aucun doute appel aux tribunaux qui seront tenus de prendre position. Il y aura probablement des procès comme ceux, nombreux, qui ont eu lieu aux États-Unis, à l'occasion desquels on tentera de remédier aux conditions d'incarcération dangereuses qui, prétendra-t-on, encouragent les représailles contre les détenus. La clause de la sécurité de la personne (article 7) pourrait également être invoquée eu égard au surpeuplement actuel des établissements correctionnels, qu'ils soient fédéraux ou provinciaux.

L'adoption de normes canadiennes dans le domaine correctionnel favorisera, dans la mesure où elles seront respectées, une intervention judiciaire plus forte et plus étendue (puisque un système normatif permet de prévoir les améliorations)*. La reconnaissance et le respect de ces normes réduiront d'autant la nécessité d'une intervention judiciaire.

L'examen judiciaire du SCC et d'autres systèmes pénitentiaires se veut une réalité permanente. Les systèmes pénitentiaires ne sont pas "fermés". Ils sont de plus en plus assujettis - du moins dans le cadre des poursuites judiciaires actuelles et éventuelles - à une surveillance judiciaire aux termes de la loi.

CLASSEMENT ET GESTION DES DÉTENUS

Il s'est produit une spécialisation croissante des établissements pénitentiaires. En 1971, le Service canadien des pénitenciers comptait neuf établissements dits "spécialisés". On les nommait souvent ainsi parce qu'ils ne correspondaient pas à la définition

* La Société canadienne pour la prévention du crime participe actuellement à un projet visant à établir de nouvelles normes d'agrément pour les organismes correctionnels du Canada.

des pénitenciers "à sécurité maximale, moyenne ou minimale" (par ex. le pénitencier de Sa Majesté de Terre-Neuve, ainsi que quatre centres correctionnels communautaires). Il n'y avait vraiment que quatre établissements pénitentiaires spécialisés selon les critères de 1982. Ces établissements étaient les suivants: l'unité correctionnelle spéciale (pour les détenus particulièrement dangereux, établissement de Matsqui (pour les détenus toxicomanes), établissement Mountain (pour les détenus âgés) et, bien sûr, la Prison des femmes.

Il existe aujourd'hui neuf établissements spécialisés: trois centres psychiatriques régionaux, deux unités spéciales de détention, trois établissements avec aires d'isolement protecteur et, bien sûr, la Prison des femmes.

Le nombre d'établissements pénitentiaires spécialisés a augmenté en partie en raison des exigences linguistiques. Les préoccupations d'ordre politique et l'importance accordée aux droits linguistiques sont à l'origine de cette nécessité de dédoubler certaines installations carcérales. Cette situation n'existait apparemment pas en 1971 alors que l'unité correctionnelle spéciale de Laval abritait des détenus francophones et anglophones et que des détenues toxicomanes francophones et anglophones étaient incarcérées à Matsqui.

Outre les établissements spécialisés susmentionnés, le classement des pénitenciers en trois catégories (sécurité maximale, sécurité moyenne, sécurité minimale) de 1971 a maintenant cédé la place à un système de classement de 7 échelons, allant de S1 (bureaux de libération conditionnelle et quelques centres correctionnels communautaires (CC) à S7 (unités spéciales de détention).

Le nombre de détenus faisant partie des "catégories spéciales" de détenus s'est accru, parallèlement à la spécialisation des établissements pénitentiaires. Ces catégories retiendront l'attention du Service dans les prochaines années. Dans notre deuxième rapport, nous avons fait part de nos préoccupations concernant les détenus autochtones et les détenues.* Nous nous intéressons maintenant à plusieurs autres groupes: les détenus particulièrement dangereux, les détenus placés en isolement protecteur et les détenus atteints de troubles mentaux. Les détenus condamnés pour meurtre au premier degré s'incriminent dans la catégorie des détenus purgeant des peines de longue durée.

* Voir à ce sujet "Les autochtones: Document de travail n° 2 dans le *Deuxième rapport du Comité de planification stratégique*, 1982, p. 22-34; voir aussi dans le même rapport, la rubrique "Prévisions: Autochtones" p. 79-80. On trouvera un exposé de la situation des détenues dans "Partage fédéral-provincial des responsabilités en matière de services correctionnels: Document de travail n° 3", toujours dans le même rapport, aux pp.35-54.

Les schémas qui suivent illustrent la croissance et la multiplication des établissements spécialisés de 1971 à aujourd'hui.

Le nombre des détenus considérés comme "des menaces pour l'ordre et la discipline de l'établissement" et placés en ségrégation a augmenté: il représentait à peu près 1,6 pour 100 de la population incarcérée en 1974 (la première date pour laquelle nous avons des données) et 3 pour 100 (329) en 1982. En outre, 138 détenus (soit 1,3 pour 100 de la population carcérale) considérés comme particulièrement dangereux sont gardés dans des unités spéciales de détention, ce qui donne un total de 4,3 pour 100 (presque le triple de 1,6 % en 1974) et représente 13,3 pour 100 de la population carcérale des établissements à sécurité maximale.

Le Comité a constaté l'augmentation effarante, au cours des dernières années, du nombre de détenus gardés en isolement protecteur dans les établissements fédéraux: 2,5 pour 100 de la population carcérale en 1972 et 9 pour 100 à la fin de 1982.*

Cette situation ne prévaut pas seulement au sein du Service correctionnel du Canada. Un rapport publié en 1983 sur l'isolement protecteur dans les établissements de détention fédéraux et les pénitenciers d'État aux États-Unis fait allusion à une "augmentation explosive" au cours de la dernière décennie et précise "qu'approximativement 6,2 pour 100 des détenus étaient en isolement protecteur au début 1982...; on estime que le nombre de ces détenus s'élève à 22 792".⁶⁹ Beaucoup de provinces ont aussi exprimé leur inquiétude au sujet de cette récente augmentation des détenus en isolement protecteur.

Lorsqu'on fait le total du nombre de détenus gardés en ségrégation (3 pour 100), dans les unités spéciales de détention (1,3 pour 100) et en isolement protecteur (9 pour 100), on constate que 13,3 pour 100 des détenus du SCC sont dans des "cellules spéciales", alors qu'on n'en comptait que 5,85 pour 100 en 1974.

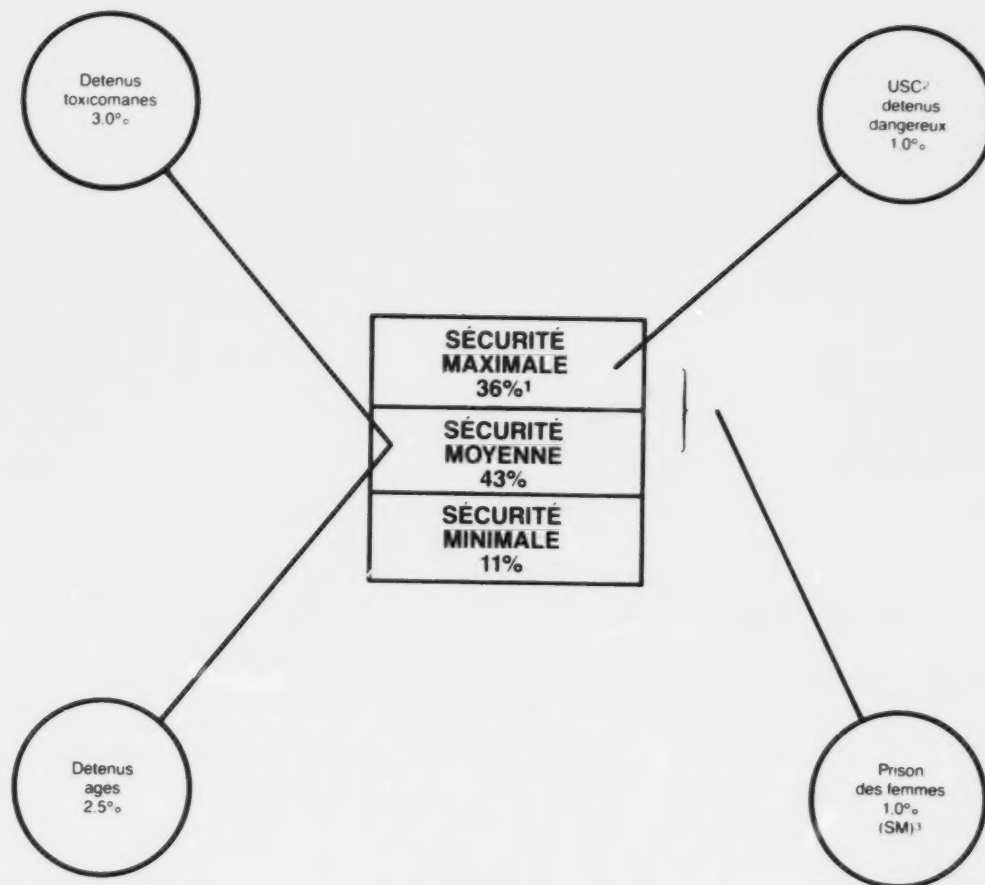
Plusieurs études ont établi (les chiffres sont approximatifs) qu'entre 2 500 et 2 700 détenus (21 à 26 pour 100) sont atteints de troubles mentaux. Ce nombre n'inclut pas nécessairement les détenus violents et agressifs ou les délinquants sexuels. En 1971, 750 détenus étaient atteints de troubles mentaux (soit 10 pour 100 de la population carcérale).**

* Quelques-unes des causes sont mentionnées ailleurs dans le présent rapport. Voir p. 45-46.

** Nous admettons encore une fois que cette augmentation n'est peut-être que le reflet d'une "conscience accrue" du phénomène découlant peut-être de l'augmentation du nombre de psychiatres, d'une plus grande sensibilisation du public ou tout simplement de la reformulation de certaines définitions. Quoi qu'il en soit, les chiffres sont éloquentes.

1971

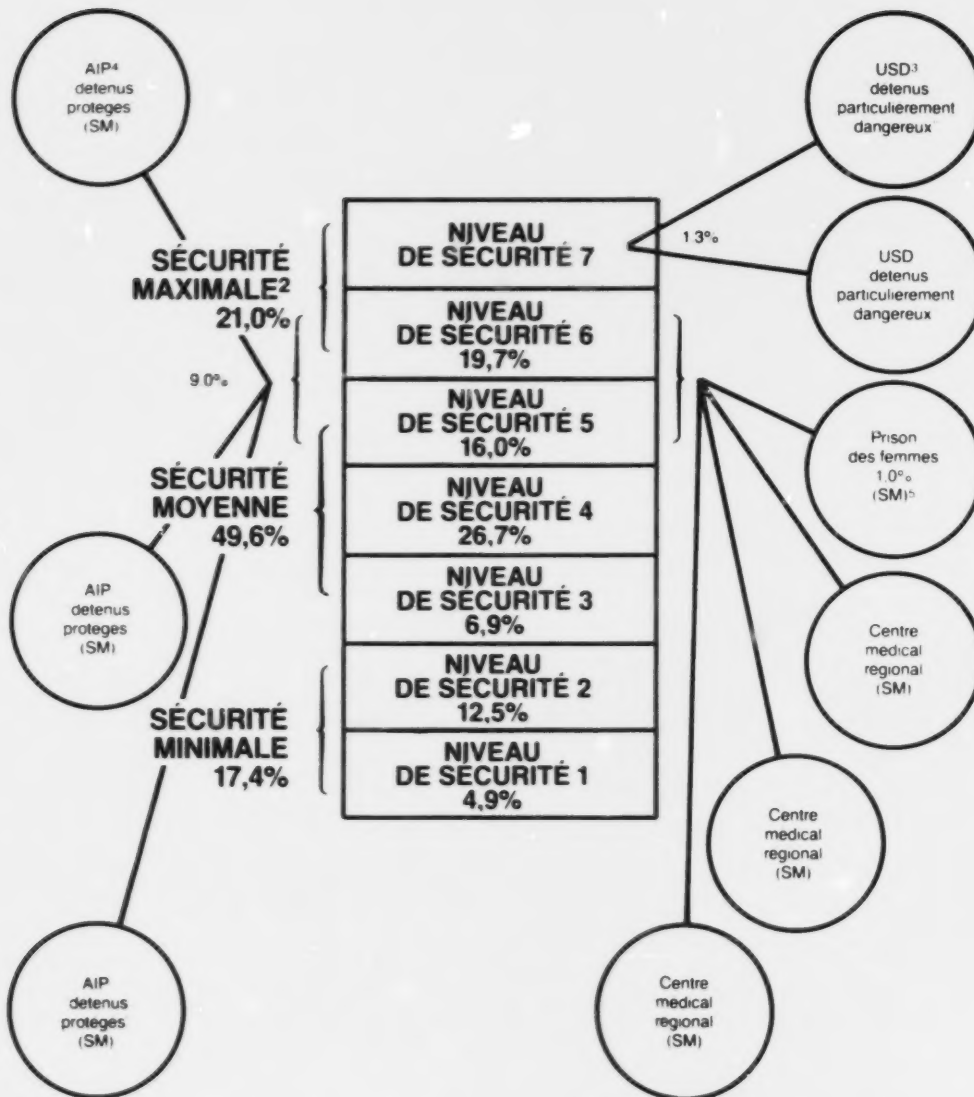
(Population carcérale totale: 7 449)



1. Environ 1,6% de la population carcérale totale se trouve en isolement et compte parmi les détenus des établissements à sécurité maximale, soit 36%, et 2,5% se trouve en isolements protecteur dans différents établissements à sécurité moyenne à sécurité maximale (non compris dans les chiffres donnés ci-dessus).
2. USC signifie "unité spéciale de correction".
3. SM désigne "établissement de niveaux de sécurité multiples".

1982

(Population carcérale totale : 10 797)¹



1. Ce schéma ne comprend pas les détenus du CRR du Québec, qui représentent 1% de la population carcérale, ni les 29 détenus de la prison de Sa Majesté, à Terre-Neuve.
2. Trois pour cent de la population carcérale totale se trouve en ségrégation dans différentes prisons et fait partie des détenus des établissements à sécurité maximale, soit 21%.
3. USD désigne "unité spéciale de détention".
4. AIP signifie "aire d'isolement protecteur".
5. SM correspond à "établissement de niveaux de sécurité multiples".

Prévisions

Nous examinerons d'abord chaque catégorie spéciale de détenus et l'incidence des tendances actuelles après quoi nous examinerons globalement toutes ces incidences et les autres facteurs.

• Détenus particulièrement dangereux

On tend à avoir recours à la ségrégation et aux unités spéciales de détention pour les détenus représentant des menaces pour l'ordre et la discipline dans les établissements pénitentiaires.

Nous remarquons, par exemple, que les critères de base d'admission à une unité spéciale de détention ("gestes posés") ont été modifiés et élargis à deux reprises - d'abord en 1980 pour endure "intentions manifestes", puis en 1982 pour inclure "une peine d'emprisonnement à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle avant 25 ans, conjuguée à un casier judiciaire important faisant mention de violence grave". Ces modifications à la directive du Commissaire indiquent que le Service tend à privilégier le recours aux unités spéciales de détention en cas de crise.

Le Service prévoit ouvrir une troisième USD à Renous, au Nouveau-Brunswick ce qui indique que le nombre de détenus de cette catégorie continuera d'augmenter.

Conséquences

- Ces dix dernières années, on s'est beaucoup intéressé aux détenus dangereux pour lesquels d'importantes ressources ont été affectées. Tout indique que l'on continuera dans cette voie.
- Bien que nous soyons préoccupés par l'élargissement des critères d'admission aux unités spéciales de détention, l'on doit reconnaître que ces critères sont encore relativement sévères par rapport à ceux de la ségrégation. On peut donc s'attendre à ce que le nombre de détenus placés en ségrégation continue d'augmenter. Par ailleurs, le processus d'admission et les conditions de détention à l'unité de ségrégation peuvent éventuellement faire l'objet d'une intervention des tribunaux.
- Les prévisions du degré de dangerosité des détenus envoyés dans les USD n'ont pas été tellement bonnes et l'importance plus grande maintenant accordée aux droits de détenus ne simplifiera certainement pas les choses.

• Détenus ayant besoin de protection

Le nombre des détenus placés en isolement protecteur a augmenté considérablement ces dix dernières années. En plus des explications déjà données dans le présent rapport comme le changement constant du profil du détenu, la plus grande reconnaissance accordée aux droits des détenus et l'existence d'installations distinctes d'isolement protecteur, cette tendance peut également s'expliquer par les facteurs suivants:

- la possibilité que plus de détenus atteints de troubles mentaux soient incarcérés dans des pénitenciers puisqu'on tente d'interner le moins possible les personnes atteintes de troubles mentaux. Les détenus de ce groupe sont susceptibles de devenir les "victimes" de la population carcérale.
- l'intérêt soutenu du public et de la justice à l'égard des enfants maltraités entraînera probablement une augmentation du nombre de délinquants sexuels incarcérés et de détenus atteints de troubles mentaux (deux catégories de détenus particulièrement susceptibles d'être placés en isolement protecteur);
- les délinquants sexuels, les informateurs et peut-être même les détenus reconnus coupables d'avoir infligé de mauvais traitements de nature non-sexuelle à des enfants continueront d'être en grande nombre dans les aires d'isolement protecteur. En d'autres mots, on continuera d'y trouver des détenus de type non traditionnel c'est-à-dire ceux qui ont peu de chances de survivre paisiblement dans les établissements à sécurité maximale.*

Conséquences

- Étant donné que beaucoup de détenus "cherchent refuge" dans les installations d'isolement protecteur, les établissements à sécurité maximale abriteront encore plus de cas difficiles.
- Nous craignons que la population placée en isolement protecteur se diversifie davantage et que les détenus qui ont véritablement besoin de protection ne puissent plus l'obtenir. On peut se demander également si ces endroits resteront paisibles encore bien longtemps, c'est-à-dire à l'abri des conflits qui opposent les détenus dans les autres établissements. Deviendra-t-il courant de trouver des aires d'isolement protecteur au sein de mêmes aires? Des pressions seront-elles

* Voir à ce sujet le "Profil du détenu de l'avenir dans les établissements fédéraux" dans le *Deuxième rapport du Comité de planification stratégique*, p. 81-85.

exercées pour qu'on établisse des aires d'isolement de type traditionnel et d'autres de type non traditionnel?

- Bien que les lieux de détention actuels ou prévus (pénitenciers de la Saskatchewan, de Kingston, de Drummondville et de Renous) puissent éventuellement répondre aux besoins de la population future des aires d'isolement protecteur, une pénurie de ce type d'installations est probable à l'ouest de l'Ontario. Il faudra alors créer des établissements parallèles d'isolement protecteur dans les régions.
- On remarque également qu'au 29 mars 1983, 19 détenus gardés dans des unités spéciales de détention (7 au CDC; 12 à Millhaven) étaient en réalité des détenus ayant besoin de protection. Si cette tendance s'accroît, il faudra avoir plus d'espace et de ressources dans les unités spéciales de détention.

Nous connaissons le comportement qu'ont les détenus à l'endroit des faibles et surtout des informateurs (émeute du pénitencier de Kingston en 1971; celle de Santa Fe au Nouveau-Mexique en 1981). En conséquence, beaucoup de détenus sont gardés en isolement protecteur pour les protéger d'un nombre minime d'agresseurs. À cet égard, le système pénitentiaire fonctionne à l'inverse de la société où les assaillants, et non les victimes, sont mis à l'écart de la population.

Nous reconnaissons également l'existence d'un dilemme légal et moral lorsqu'on refuse la protection à un détenu. Cependant, faute d'adopter des mesures innovatrices et sévères pour freiner la tendance actuelle, le nombre de cas de ce genre augmentera probablement au-delà des possibilités d'accueil des établissements.

Par contre, l'accroissement du nombre de détenus en isolement protecteur peut diminuer le caractère marginal de ces détenus. Néanmoins, on doit continuer à "encourager vivement" le transfèrement des détenus en isolement protecteur à des niveaux de sécurité moins élevés ou dans des établissements à "risques peu élevés". Toutefois, si l'on tient vraiment à réduire le nombre de ces détenus, il faudra éviter dès le départ de les classer dans cette catégorie, car "l'étiquette" qu'ils portent par la suite est irréversible.

Nous nous rendons compte du dilemme auquel se heurte le Service. L'isolement des agresseurs au lieu de celui des "victimes" ne fait qu'accroître la complexité du problème mentionné au cours de la discussion sur la ségrégation. Il se peut fort bien que le recours à l'isolement protecteur soit inversement proportionnel à la réclusion en ségrégation. Les deux types d'intervention ne font que répondre à des symptômes plutôt qu'aux causes mêmes du problème.

• Détenus atteints de troubles mentaux

Le Comité tient à souligner l'intérêt qu'il porte envers les détenus atteints de troubles mentaux dans les établissements fédéraux en ce qui a trait à leur nombre, leurs conditions de vie et aux projets d'avenir du SCC.

Les détenus atteints de troubles mentaux peuvent être logés dans des centres psychiatriques. La durée moyenne du séjour varie entre 129,9 jours à Abbotsford et 147,7 jours à Saskatoon et à Kingston. Cela signifie que la plupart de ces détenus purgent leur peine ailleurs que dans des centres psychiatriques, soit parmi la population carcérale générale, en ségrégation, en isolement protecteur ou dans des unités spéciales de détention. Cette situation fait ressortir l'importance des relations entre les centres psychiatriques et les établissements pénitentiaires de même qu'entre les psychiatres et les psychologues afin de pouvoir offrir des programmes appropriés aux détenus qui quittent les centres psychiatriques et retournent aux pénitenciers.

Bien que les renseignements sur les endroits où ces détenus sont gardés ne soient pas très fiables, il apparaît que beaucoup sont placés en isolement protecteur. Seuls ceux qui sont considérés comme particulièrement dangereux sont gardés dans des unités spéciales de détention.

Conséquences

- Des études ont démontré qu'il existait une relation inversement proportionnelle entre la population des hôpitaux psychiatriques et celle des pénitenciers;⁷⁰ il apparaît également que les hôpitaux pour personnes atteintes de troubles mentaux servent de moins en moins "d'asiles".
- La désinstitutionnalisation des services de santé mentale se retrouve aussi au sein des services correctionnels. Aussi, un nombre croissant de détenus atteints de troubles mentaux sont susceptibles d'être dirigés vers les seuls établissements qui leur seront accessibles: les pénitenciers. Il est donc probable que le nombre de détenus atteints de troubles mentaux continue d'augmenter.⁷¹
- On peut soutenir que toute personne atteinte de troubles mentaux devrait idéalement recevoir des soins de spécialistes de la santé mentale; mais tel n'est pas actuellement le cas. En effet, ce sont les provinces qui sont responsables des services médicaux et de santé, dont la santé mentale, sauf pour les détenus qui purgent leur peine dans un établissement fédéral et il est peu probable que cette situation change dans l'avenir. Même si cela apparaît contradictoire, il semble que les soins et les traitements destinés à ces détenus devront, dans

la plupart des cas, être offerts dans les pénitenciers. En conséquence, les services psychiatriques du SCC seront appelés à jouer un rôle de plus en plus important.

- Par ailleurs, on s'attend à ce que les ressources affectées à ce service demeurent limitées; plus que jamais les besoins excéderont les ressources. Les systèmes correctionnels provinciaux qui doivent également faire face à ce problème auraient avantage à collaborer avec le SCC aux niveaux de la planification et du financement des centres médicaux régionaux.
- A moins de répartir judicieusement les responsabilités entre les Services médicaux et de santé et les services psychologiques - Programmes pour les détenus afin d'assurer une utilisation efficiente du peu de ressources disponibles, une bonne prestation de services et une bonne liaison entre les hôpitaux (centres psychiatriques) et les installations pour les malades externes (établissements), les soins et les traitements destinés à ces détenus ne pourront répondre aux besoins.
- De plus, compte tenu des ressources limitées et de l'augmentation du nombre de cas, il y aurait lieu de redéfinir les fonctions des psychologues afin que ceux-ci puissent accorder plus de temps aux détenus et moins à la formation du personnel et aux projets de recherche.
- Beaucoup de détenus atteints de troubles mentaux sont des victimes virtuelles à l'intérieur du pénitencier; c'est pourquoi ils doivent être gardés dans des aires d'isolement protecteur. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement qu'ils ne seront pas des victimes désignées dans ces endroits.
- Bien que le pourcentage de la population libre nécessitant des soins psychiatriques ou psychologiques soit à peu près le même que chez la population carcérale, les comportements anormaux sont plus fréquents en milieu carcéral.

De fait, beaucoup de détenus éprouvent leurs premiers troubles mentaux au cours de leur période d'incarcération. "4 % des détenus des prisons fédérales des Etats-Unis ont une première attaque de psychose durant leur détention."⁷² Ernst et Whinney soulignent que les personnes émotionnellement affectées par l'incarcération ou certains événements qui surviennent au cours de leur détention risquent d'éprouver des troubles mentaux.⁷³ Se rapportant à l'ouvrage de Goffman "Asylums" et l'expérience simulée de Zimbardo, ils concluent que:

Les études de Goffman et Zimbardo démontrent bien que lorsque des personnes sont privées de leur liberté dans des asiles ou des pénitenciers, elles éprouvent des troubles de personnalité.⁷⁴

L'Association des psychiatres du Canada a reconnu dans son exposé au Comité l'existence de ces "détenus qui deviennent victimes de maladie mentale dans les pénitenciers".⁷⁵

• Détenus souffrant d'une arriération mentale

Nous nous intéressons particulièrement aux détenus que l'on qualifie d'arriérés, dont un grand nombre est gardé en isolement protecteur.

Nous avons déjà mentionné qu'en 1981 le nombre approximatif de détenus arriérés s'élevait entre 83-103⁷⁶ et que les Services médicaux de SCC signalent que beaucoup de détenus se trouvent à la limite de la normalité ou légèrement retardés.

• Détenus purgeant des peines de longue durée

Cette catégorie de détenus retiendra de plus en plus l'attention puisqu'elle ne cesse d'augmenter par suite surtout du Bill C-84.* De plus, en mars 1983, le Solliciteur général faisait allusion à une étude de faisabilité sur l'établissement éventuel de colonies pénales pour les détenus non dangereux purgeant de longues peines. Ces colonies leur permettraient d'habiter et de travailler avec d'autres personnes.**

Plusieurs prévisions ont été faites quant au nombre de détenus qui seront incarcérés d'ici l'an 2001 pour meurtres au premier et au second degré. Compte tenu du fait que les détenus doivent maintenant purger des peines de plus longue durée avant d'être admissibles à la libération conditionnelle***, on estime qu'il y

* Le bill C-84 amendait l'article 669 du Code criminel (1976), imposant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au premier degré sans admissibilité à la libération conditionnelle avant 25 ans (mais autorisant une révision judiciaire après 15 ans) et une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au second degré avec admissibilité à la libération conditionnelle après 10 à 25 ans.

** Le projet de "camps en région sauvage" pour les détenus autochtones a aussi été examiné - marquant un pas de plus vers la spécialisation.

*** Sous la Loi précédente, la période moyenne avant admissibilité à la libération conditionnelle dans le cas de meurtre qualifié était de 13 ans, et de 7,7 ans dans le cas de meurtre non qualifié. Au Canada, la dernière exécution a eu lieu en 1962.

aura encore, en l'an 2001, 1 974 détenus assujettis aux dispositions du bill C-84, dont 789 détenus pour meurtre au premier degré et 1 185 détenus pour meurtre au second degré.*

Cela représente 444 détenus de plus (324 pour meurtre au premier degré et 120 pour meurtre au second degré) que le nombre prévu si la loi n'avait pas été changée en 1976.

Les détenus purgeant des peines à perpétuité pourraient représenter 20 pour 100 de la population carcérale fédérale de l'an 2001.**

Il est peu probable que le nombre de détenus purgeant ce genre de peine augmente beaucoup après 25 ans puisqu'on continuera à admettre le même nombre de détenus condamnés en vertu de la Loi C-84 et qu'un nombre équivalent deviendra admissible à la libération conditionnelle.

Conséquences

Quels sont les problèmes engendrés par la période minimale de 25 années de détention avant admissibilité à la libération conditionnelle? A-t-on de bonnes raisons de croire que ces détenus constituent un problème important pour le Service?

Certaines études ont été menées sur les conséquences des peines de longue durée, mais leurs conclusions sont loin d'être définitives. Malheureusement, dans ces études sur les détenus purgeant des peines de longue durée, cette durée est rarement précisée. Il s'agit généralement de périodes nettement inférieures à 25 ans.

Nous reconnaissons la justesse des constatations faites dans les documents concernant la question selon lesquelles les peines de longue durée entraînent une détérioration de la santé physique, une baisse de la motivation, une introversion croissante, une perte d'intérêt pour les programmes, une institutionnalisation (c'est-à-dire une dépendance face aux tâches quotidiennes) et un sentiment de désespoir. En outre, on y mentionne que les détenus incarcérés pour de longues périodes éprouvent beaucoup de difficulté et peu d'intérêt à entretenir des relations avec des personnes de l'extérieur. Ils n'ont droit à la libération conditionnelle de jour que trois ans avant la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle.

Par ailleurs, d'autres études prétendent que les conséquences de l'incarcération ne sont pas plus prononcées chez les détenus incarcérés pour une longue période que chez les autres.

* Les 1 185 meurtres au second degré comprennent les cas où les accusés peuvent être libérés en tout temps après une peine minimale de 10 ans.

** En supposant que la législation pertinente n'a pas été modifiée.

Les renseignements actuels ne permettent pas de tirer de véritables conclusions. Néanmoins, un grand nombre d'administrateurs de services correctionnels affirment que ces détenus "n'ont rien à gagner donc rien à perdre"; cette mentalité suscite, pour le moins, beaucoup d'inquiétude au sein du personnel.

On peut aussi invoquer l'argument voulant que s'il n'est pas prouvé que ces détenus constituent une source de problèmes pour le SCC, il n'est donc pas nécessaire d'intervenir de façon spéciale à leur égard et on peut les traiter tout comme les autres détenus; mais ce n'est pas un critère défendable en ce qui concerne la planification. Soulignons toutefois que 4 des 11 suicides survenus dans les pénitenciers fédéraux en 1982 ont été commis par des détenus condamnés à la détention à perpétuité; au 15 avril 1983, 3 des 8 suicides avaient également été commis par des détenus de ce groupe.

Nous désirons souligner trois points méritant une attention toute particulière:

- Bien que le comportement de ces détenus jusqu'à maintenant ne diffère pas nécessairement de celui des autres, il est probable qu'il représente à un moment donné une menace pour l'établissement pénitentiaire. Les problèmes risquent de surgir un certain temps après la sentence, peut-être après 12½ ans lorsque les détenus se rendent compte qu'ils n'ont purgé, au minimum, que la moitié de leur peine ou peut-être après 15 ans si à ce moment une révision judiciaire maintient la date originale d'admissibilité à la libération conditionnelle. Les premières révisions qui auront lieu en 1991 pourront avoir une grande influence sur le comportement des autres détenus à perpétuité.
- Le nombre de ces détenus pourrait exiger à lui seul un changement dans l'organisation de l'établissement - moins d'importance accordée aux programmes et aux possibilités offertes au profit de la neutralisation et de la réclusion. Cette mesure appuie en quelque sorte l'hypothèse voulant que les programmes classiques des établissements soient peu efficaces pour ce groupe de détenus.
- Il se peut également que ces détenus ne soulèvent aucun problème pour le SCC. Cependant, en raison de la longue durée de leur incarcération, il est fort probable qu'ils éprouvent des difficultés à se réadapter à la société lors de leur libération et qu'ils deviennent alors une source de problèmes pour la société.

Compte tenu de ces trois points, le Service correctionnel peut-il se permettre de ne pas réagir?

Vingt-cinq ans, c'est long: le tiers d'une vie humaine et généralement le tiers le plus productif.* Non seulement des changements se produiront-ils au cours de cette période, mais comme le mentionne Toffler, ils se succéderont à une allure de plus en plus rapide.⁷⁷ Un détenu incarcéré pendant 25 ans se retrouvera dans une société fort différente de celle qu'il avait connue. Un détenu incarcéré pendant 25 ans peut-il s'intéresser pendant si longtemps aux activités actuellement offertes dans nos établissements pénitentiaires? Peut-il éviter de devenir esclave du quotidien? Comment peut-on s'attendre à ce qu'un détenu reste en relation avec sa famille pendant ces 25 années?

En abolissant la peine de mort, le Canada a reconnu la valeur de la vie humaine. Il semble quelque peu paradoxal alors que certains détenus doivent passer 25 ans de leur vie dans un milieu social anormal, un milieu dur et exploitant où la population se renouvelle sans cesse et où chacun n'est considéré que comme "un prisonnier comme les autres" quelle que soit la durée de sa peine. La société n'a pas tenu compte des conditions dans lesquelles doivent vivre ces détenus et le Service correctionnel devrait s'efforcer de trouver d'autres moyens d'administrer les peines. Cela pourrait se traduire par la création d'un autre type de pénitencier spécialisé.

• Détenus âgés

Dans notre deuxième rapport, nous avons souligné le vieillissement de la population. Ce facteur associé aux peines de très longue durée imposées aux personnes accusées de meurtre pourrait contribuer à faire augmenter le nombre de détenus âgés et favoriser un retour au concept "d'installations gériatriques" comme celle de l'établissement Mountain.⁷⁸

• Jeunes détenus

Puisque le Service correctionnel tend de plus en plus à spécialiser ses établissements et à regrouper certains types de détenus dans des installations spéciales, il ne serait pas étonnant qu'en réponse aux pressions possibles de l'opinion publique, le Service isole les très jeunes détenus du reste de la population carcérale. On estime que ces détenus sont ceux qui ont le plus besoin des ressources du SCC et qui sont le plus susceptibles d'en profiter.

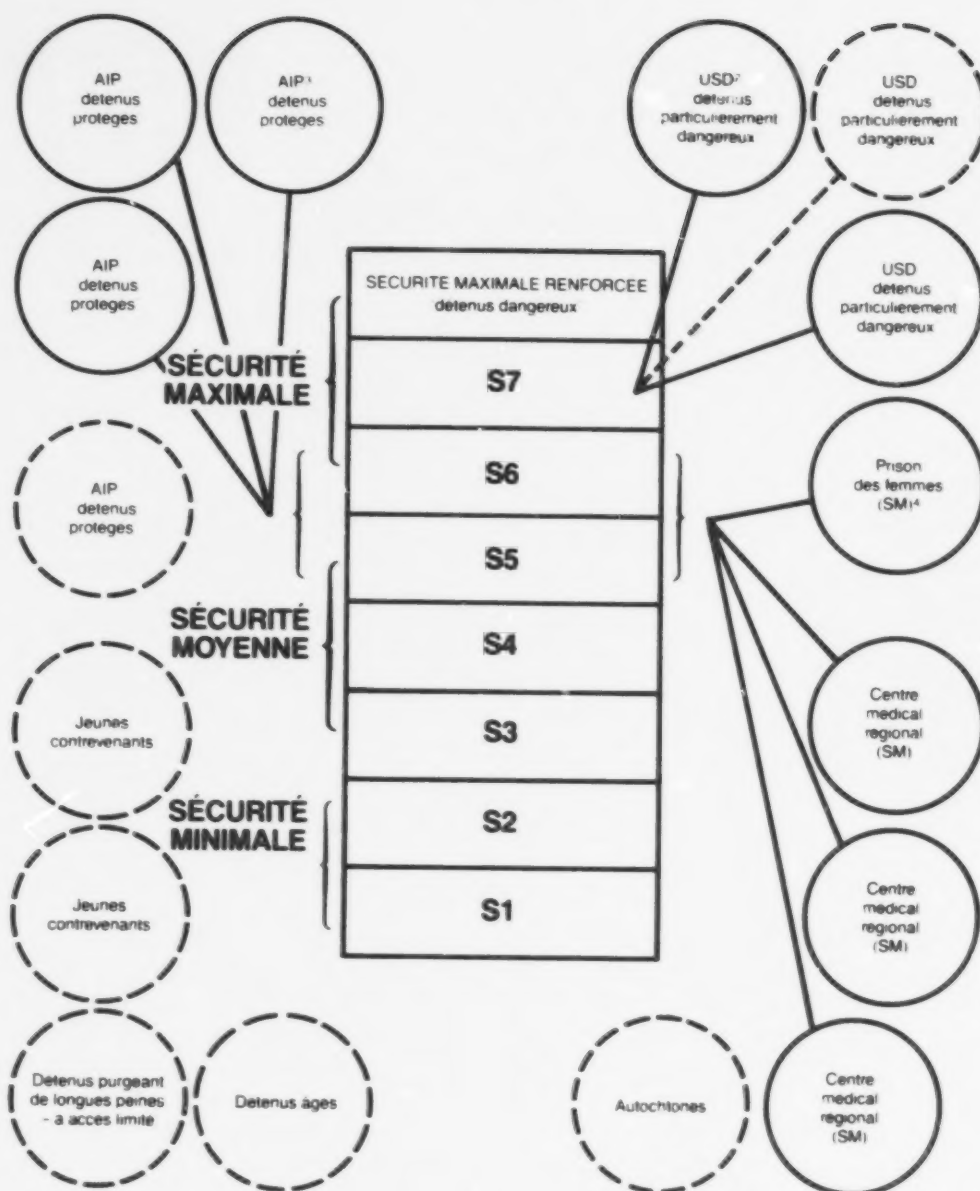
Cette question nécessite une analyse plus poussée car, sur ce plan, on ne peut qu'émettre des hypothèses sur les conséquences de la Loi sur les jeunes contrevenants.

* Soixante-dix-huit pour cent des personnes condamnées pour meurtre au premier degré sont dans la vingtaine ou la trentaine.

Résumé

Si les tendances actuelles se maintiennent, nous croyons que le système correctionnel fédéral se spécialisera encore davantage. Le schéma suivant donne un exemple d'organisation future du SCC.

2001¹



1. Les lignes pointillées correspondent aux installations prévues, de niveau de sécurité indéterminé; les lignes continues représentent les installations en place.
2. USD désigne "unité spéciale de détention".
3. AIP signifie "aire d'isolement protecteur".
4. SM correspond à "établissement de niveaux de sécurité multiples".

La tendance à la spécialisation: répercussions générales

La tendance à la spécialisation, qui se manifeste actuellement dans le SCC, n'est propre ni au SCC ni au secteur correctionnel. Il s'agit plutôt d'un phénomène social. Dans le cas du SCC, la spécialisation est une stratégie adoptée afin d'atteindre deux objectifs diamétralement opposés:

- Un objectif de "contrôle" - visant à réduire le plus possible la violence dans les établissements, en reconnaissant la nécessité d'adopter des mesures de contrôle plus efficaces au sein des établissements en vue de protéger le personnel et les détenus;
- Un objectif de "liberté" - visant à fournir aux détenus des activités appropriées, en reconnaissant leur besoin de jouir d'une plus grande liberté et d'assumer davantage de responsabilités et ce, même pendant leur période d'incarcération.

On peut faire valoir que la tendance à la spécialisation est un processus évolutionniste normal. Par exemple, l'influence croissante des organismes préconisant l'égalité des droits et la plus grande "visibilité" des minorités défavorisées ont eu pour effet de faire des détenus autochtones une catégorie "spéciale".

Par suite, en partie, de l'importance accordée en Occident au cours des années 60 et 70 aux droits de la personne, la tendance à la spécialisation au sein du SCC s'est manifestée par l'aménagement d'installations spécialisées pour certaines catégories "spéciales" de détenus. Au cours des années 70, les détenus affectés à l'aire d'isolement pour leur propre protection étaient, en règle générale, confinés dans leur cellule 23 heures et demie par jour et n'avaient guère accès à des activités même si cette mesure n'était pas considérée comme un châtiment. Les activités auxquelles ils avaient droit ne pouvaient leur être offertes que s'ils étaient en nombre suffisant dans l'établissement pour justifier ces programmes. Or, au cours des dernières années, on a créé des établissements distincts d'isolement protecteur dans lesquels les détenus de cette catégorie jouissent d'une liberté relative. Leur séparation de la population carcérale générale supprime une cause de frustrations, ce qui facilite d'autant le contrôle.

De même, au début des années 70, les détenus en ségrégation étaient confinés dans leurs cellules 23 heures et demie par jour "pour l'ordre et la discipline de l'établissement", certains d'entre eux y demeurant pendant plusieurs mois. Si ce n'est leur mise à l'écart de la population carcérale générale, leur isolement ne leur offrait guère d'avantages même si, dans leur cas, cette mesure n'était pas considérée comme "punitif". Afin d'assurer leur isolement dans des conditions relativement plus

humaines (plus de possibilités offertes: loisirs hors des cellules et activités de groupe), on a créé l'USD.

Ces deux situations - l'aménagement d'établissements d'isolement protecteur et d'USD - illustrent comment le Service tente d'atteindre les objectifs susmentionnés.

Il importe cependant que le Service soit conscient des conséquences de cette tendance à la "spécialisation". S'il s'agit d'une tendance bénigne en ce qu'elle fait ressortir les besoins des minorités et les droits des détenus, elle comporte néanmoins certaines ramifications éventuelles dont on doit tenir compte:

- La stigmatisation du détenu qui faisait jadis partie de la "population générale" normale crée un problème de réintégration au sein la population carcérale générale ou de la collectivité. Par exemple, les détenus isolés dans des groupes dits "dangereux" ou "d'isolement protecteur" seront toujours identifiés comme "dangereux" ou "IP". En fait, il se peut qu'un détenu dit "normal" qui, par inadvertance ou pour des raisons d'ordre administratif, est placé dans un groupe spécial manifeste à la longue les caractéristiques prévisibles de ce groupe.
- La création de catégories exigeant des mesures spéciales pourrait se traduire par une augmentation du nombre de détenus dans un établissement donné. S'il existe un établissement spécial pour les détenus "dangereux", la visibilité de ce groupe amènera alors le système à étiqueter un plus grand nombre de détenus comme "dangereux" (les cas récents d'élargissement des critères d'admission aux USD - 1980, 1982 - illustrent bien ce phénomène).

En effet, même les tribunaux et la police peuvent contribuer à l'accroissement de la population carcérale, notamment dans l'aire d'isolement protecteur.⁷⁹ En fait, la disponibilité d'établissements et de programmes spécialisés pourrait à la rigueur se traduire par un recours accru à l'incarcération (par exemple si l'on considère que le Service offre des programmes spéciaux aux délinquants sexuels, les tribunaux pourraient alors réagir en "utilisant" le programme, c'est-à-dire en y envoyant le détenu qui a besoin "d'aide").

- Outre la possibilité d'augmenter le nombre des détenus d'une catégorie donnée, la tendance à la spécialisation peut se manifester par la multiplication des catégories spéciales, d'autant plus que la Charte incite les gens à réclamer l'isolement de certains groupes "défavorisés" (par exemple, les autochtones et les jeunes détenus).

La perspective d'incarcération dans les USD d'un plus grand nombre de détenus ayant besoin d'isolement protecteur et le sort actuellement réservé aux détenus "dangereux" en ségrégation pendant de longues périodes risquent d'entraîner une délimitation plus marquée des sous-groupes dans les établissements à sécurité maximale.

- La spécialisation risque de s'avérer plus coûteuse qu'un système indifférencié puisqu'elle exige une planification spécialisée, des ressources spéciales (projets d'investissement) et des programmes spéciaux de formation du personnel. En outre, il faudra mettre en place un système administratif plus complexe pour faciliter les transfèvements des détenus, qui, en soi, font augmenter les frais de fonctionnement.
- La spécialisation des établissements réduit l'aptitude du Service à transférer les détenus d'un établissement à un autre pour des raisons de sécurité ou des motifs humanitaires. Cela ouvre la perspective d'un recours étendu aux ententes d'échange de services entre le SCC et les provinces (ce que la conjoncture économique actuelle encourage peut-être) et comporte l'avantage de réduire la nécessité de la double prestation des services dans une région donnée, par l'administration fédérale et le gouvernement provincial. Par ailleurs, il faudrait, dans le cadre de ces échanges, veiller à ce que des normes minimales appropriées soient appliquées aux pratiques opérationnelles et soient harmonisées afin d'éliminer entre les deux paliers de gouvernement les injustices au niveau de la gestion des détenus.
- La spécialisation donne lieu à une concentration plus intense des groupes homogènes - notamment les détenus "difficiles à tenir" qui constituent la quasi-totalité des niveaux de sécurité les plus élevés, étant donné le système de classement à sept niveaux de sécurité, les peines de longue durée imposées aux détenus condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité, et la politique de déclassement graduel des détenus jusqu'au plus bas niveau de sécurité possible.

Il y a donc, en raison de la nature même de ces détenus, un plus grand risque de violence grave au palier supérieur du système de sécurité. Nous notons par exemple qu'en mars 1983, 19 détenus (environ 14 %) étaient admis à l'USD parce que particulièrement dangereux. Ces détenus doivent maintenant être gardés en isolement protecteur au sein même de l'USD.

- Les détenus "difficiles à tenir" deviennent plus "visibles" lorsqu'ils sont concentrés dans de mêmes établissements. Cette situation est imputable à l'existence d'installations distinctes ("à sécurité renforcée"), aux frais de fonctionnement élevés de ces établissements, aux possibilités plus grandes de poursuites judiciaires et aux risques accrus de violence en raison de leur concentration.*

Dans l'éventualité d'une recrudescence de la violence et du comportement irresponsable des détenus, il se peut que le public réclame le rétablissement de la peine de mort ou, du moins, qu'il exerce des pressions pour que le Service réserve à ces détenus un traitement plus sévère.

Certes, il est toujours possible que les établissements de moindre niveau de sécurité connaissent comme prévu une réduction du niveau de violence. En effet, il peut s'ensuivre une réduction globale du taux de violence en comparaison avec un système moins différencié.

Il y a certaines limites naturelles à cette tendance à la spécialisation. Nous avons noté par exemple que 19 détenus particulièrement dangereux sont maintenant assujettis à des mesures d'isolement protecteur au sein de l'USD. Il ne fait aucun doute par ailleurs que certains détenus incarcérés dans les établissements d'isolement protecteur sont placés en ségrégation.

* Indépendamment de la question de la "spécialisation", nous tenons à exprimer notre inquiétude concernant deux facteurs susceptibles de faire augmenter le risque de violence aux niveaux de sécurité les plus élevés. En effet, nous sommes préoccupés par la perspective d'une modification des règlements concernant la libération conditionnelle et la surveillance obligatoire en vertu de laquelle le Service pourra intercepter le détenus dangereux au moment de sa libération, révoquer sa libération conditionnelle ou sa surveillance obligatoire et ce, à un taux plus grand que le taux actuel. D'ailleurs, cette modification favorisera une plus grande concentration, dans les niveaux de sécurité les plus élevés, des détenus difficiles à tenir puisque la plupart d'entre eux seront sans aucun doute incarcérés dans des établissements de ce genre. Par ailleurs, le surpeuplement des pénitenciers, considéré depuis longtemps comme un facteur déterminant dans les troubles pénitentiaires, est maintenant reconnu comme un problème dans les services correctionnels fédéraux. Nous considérons que la prémisse voulant que "le surpeuplement des pénitenciers entraîne la violence" représente une trop grande simplification de la question. Néanmoins, cela reste un problème qu'il faudra régler dans un proche avenir. Ce facteur risque nettement d'accentuer la tension de sorte qu'il faudra recourir davantage aux "soupapes de sécurité" en transférant dans des établissements spéciaux un plus grand nombre de détenus qui, sans le problème du surpeuplement des pénitenciers, pourraient rester parmi la population carcérale générale.

Il y aura toujours des cellules "spéciales" dans tous les n'établissements. Il s'ensuit que le Service aura peut-être, à la longue, du mal à maintenir la spécialisation et que la complexité même du système pourrait engendrer une nouvelle dynamique des rapports qui existent entre les différentes parties.

LA STRATÉGIE CORRECTIONNELLE

Nous avons noté la transition qui s'est produite au cours des dernières années, la doctrine de la réadaptation cédant le pas à la stratégie de la "participation". Or, quelle stratégie correctionnelle pourrait, à l'avenir, être mise de l'avant?

Nous avons signalé que les deux principales tendances dégagées dans le présent rapport - l'influence constante de la primauté du droit et la tendance accrue à la spécialisation - semblent bien vouloir se maintenir encore longtemps. En quoi une stratégie de la "participation" peut-elle être liée à ces deux tendances? Ces trois réalités peuvent-elles coexister au sein du Service correctionnel du Canada?

De nos jours, il est difficile de concevoir dans une démocratie un système correctionnel qui ne soit pas engagé sur le plan des principes à respecter des normes définies qui mettent de l'avant les valeurs humaines fondamentales et respectent la dignité de la personne humaine tout en reconnaissant les droits du détenu - des garanties d'ordre juridique visant à protéger ses intérêts dans toute décision susceptible d'influer sur sa situation.

Le SCC se doit de fournir un traitement équitable et des conditions d'incarcération humaines, mesures dont le respect sera assuré par l'imposition de normes minimales, par l'intervention de l'appareil judiciaire et par l'influence sans doute grandissante d'organismes de citoyens et, notamment, celle des comités aviseurs de citoyens.

Toutefois, ces progrès ne suffisent pas en eux-mêmes puisque le détenu reste sans programme nettement défini - le système s'engage seulement à lui imposer une peine juste dans des conditions considérées comme équitables. Cette "justice de l'administration", comme la qualifie Fogel,⁸⁰ doit donc s'accompagner d'une stratégie correctionnelle.

La spécialisation, qui suppose différentes mesures de gestion selon les diverses catégories de détenus, ne va à l'encontre ni de la nécessité des normes minimales, ni de la stratégie de la "participation". En effet, il se peut qu'un traitement différencié soit nécessaire pour assurer l'égalité sur le plan des possibilités offertes. En fait, la spécialisation est le résultat logique du modèle des "possibilités offertes". Par exemple, les établissements réservés aux détenus en isolement protecteur fournissent à ces derniers, sans compromettre pour autant les possibilités offertes aux autres détenus, des

possibilités de participation qui leur étaient auparavant refusées.

En outre, nous pouvons soutenir que la spécialisation peut découler logiquement de l'importance constante accordée à la primauté du droit, puisqu'il faut présumer qu'elle représente un moyen de plus de protéger les droits de chacun des détenus.

Ces trois orientations - l'influence constante de la primauté du droit, l'accroissement de la spécialisation et l'approche axée sur les possibilités offertes - que suit actuellement le Service correctionnel du Canada ne sont pas contradictoires, mais bien complémentaires.

Bien que le système fédéral soit de plus en plus différencié, il poursuit deux orientations: d'une part, les établissements à niveau de sécurité élevé (établissements à sécurité maximale et USD) réservés aux détenus dangereux et particulièrement dangereux et, d'autre part, les niveaux de sécurité moindre où sont gardés les détenus non violents et les détenus ayant commis des infractions à la propriété. L'on pourrait faire valoir que cette situation a toujours existé, mais nous estimons que la distinction entre les niveaux de sécurité élevés et moindres est plus prononcée aujourd'hui que jamais auparavant (la structure à sept niveaux de sécurité offre à travers les niveaux de sécurité maximale, moyenne et minimale un continuum plus long que ne le faisait le système antérieur, qui comportait trois paliers).

Cette polarisation plus accentuée offre la possibilité de deux stratégies correctionnelles distinctes - soit une série de programmes précis pour les détenus des niveaux de sécurité supérieurs et une autre série pour les détenus des niveaux moindres.

Nous croyons que le SCC continuera de privilégier une approche axée sur les possibilités pour les détenus des établissements à sécurité moyenne et de niveau inférieur. L'on estime que ces détenus réunissent les conditions voulues pour tirer immédiatement profit des débouchés présentés dans le secteur éducatif et dans d'autres domaines. En effet, M. John Conrad a déclaré que "dans une prison où la justice prime, le détenu peut choisir de devenir un citoyen".⁸¹ Toutefois, pour ce faire, il doit avoir la possibilité de se rééduquer - d'où les possibilités offertes.

Toutefois, nous voyons deux solutions de rechange diamétralement opposées pour les détenus des niveaux de sécurité les plus élevés.

1. Comme ces détenus sont considérés comme "irrécupérables", compte tenu des ressources existantes (économiques et scientifiques), les établissements à niveau de sécurité élevé peuvent devenir des lieux de châtiment ou de "parcage". Les détenus des niveaux de

sécurité moindre seront manifestement considérés comme plus récupérables et donc plus aptes à bénéficier de la plus grande partie des ressources du SCC et de la collectivité.

2. Or, comme les détenus des niveaux de sécurité élevé requièrent, plus que tous les autres, des mesures de contrôle étroites et infaillibles et présentent davantage de problèmes personnels, les établissements à niveau de sécurité élevé se verront offrir, de facto, des ressources maximales, "là où elles sont nécessaires". Les détenus dits "normaux", ceux-là même qui causent le moins de troubles, recevront le moins d'attention et le moins de ressources.

Dans notre deuxième rapport, nous avons cité Leonard Savitz qui déclarait que "l'objectif final du Service correctionnel au cours des années 1990 serait le traitement de tous ceux pouvant être traités et la détention des détenus difficiles ne pouvant être traités".⁸² La création des USD et des établissements à niveau de sécurité maximale et le recours accru aux mesures de surveillance électronique du périmètre appuient bien, semble-t-il, son affirmation et laissent entendre que les ressources doivent effectivement être concentrées sur les détenus les plus aptes à en tirer profit.

Néanmoins, nous considérons que cette éventualité ne risque guère de se réaliser en raison de l'importance accrue accordée aux droits de la personne, de l'influence et des pressions qu'exercent des groupes d'intérêt. En outre, nous estimons que les agents de correction ont besoin d'un sens de leur mission. Dans un tel milieu, ils ne seraient guère plus que des spectateurs passifs - ils ne seraient que des chiens de garde surveillant l'application de la peine imposée par l'État.

Nous estimons plus probable que l'existence de groupes relativement homogènes suppose effectivement que certaines catégories de détenus ont des besoins spécifiques. Par conséquent, les demandes de programmes et de débouchés à leur intention se feront plus pressantes, notamment de la part de certains groupes communautaires influents.

Les valeurs sociales véhiculées par l'entremise de groupes d'intérêt spéciaux auront pour effet de rendre le premier scénario irréalisable et d'obliger en quelque sorte le personnel et la direction du SCC à mettre au point un système qui soit "digne de notre société". C'est là un but souhaitable qui, pour être atteint, doit être reconnu et entériné par tous les Canadiens.

Les établissements des niveaux de sécurité les plus élevés deviendront peut-être alors des centres de "traitement". Nous verrons éventuellement la notion de traitement refaire surface,

du moins pour certaines catégories de détenus. Toutefois, nous n'envisageons pas le modèle de la réadaptation coercitive. Il n'y aura pas de position optimiste et immuable selon laquelle tous les infracteurs peuvent, moyennant les moyens financiers nécessaires, être transformés en citoyens productifs et responsables. Ce rêve s'est évanoui. Le traitement sera sans doute axé sur des tentatives visant à alléger la détresse aiguë et à établir un diagnostic et non pas sur une restructuration intensive de toute la personnalité, d'autant plus que "l'évaluation et le diagnostic" joueront un rôle de premier plan dans les décisions touchant les transfèrements. Les ressources de diagnostic de l'ancien service de réception et de classement se retrouveront peut-être dans l'USD.

Un bon nombre de détenus qui réclament un traitement essentiel, dont ils ont d'ailleurs besoin, auront le droit d'accepter le traitement (ou de le refuser).

La spécialisation pourrait être mise en oeuvre afin de répondre à l'une ou l'autre de deux catégories de besoins, voire l'une et l'autre - ceux des détenus et ceux du Service. Il ne fait aucun doute que le Service peut, par la "spécialisation", régler de nombreuses stratégies de gestion. Toutefois, la séparation par l'aménagement d'installations ou par une simple "catégorisation" doit être vue comme la première étape de l'élaboration de moyens innovateurs visant à régler les problèmes humains confiés aux soins du SCC.

Postface

La période à l'étude dans le présent rapport s'est terminée comme elle avait commencé. Les événements survenus en 1982 à l'établissement Archambault, scène du meurtre de trois agents de correction, a clos la période qui a commencé par l'émeute, survenue en 1971, au pénitencier de Kingston.

On a fait valoir que l'incident d'Archambault résultait d'une concentration croissante, aux niveaux de sécurité les plus élevés, de détenus "difficiles à tenir". C'est peut-être là un indice, un avertissement, des choses à venir. Par ailleurs, l'émeute de Kingston a entraîné au cours des années 70 de nombreux et importants changements positifs. Si les causes et les circonstances de l'émeute d'Archambault ont pu être différentes, la situation pourrait, à l'instar de celle de Kingston dans les années 70, servir au cours des années 80 de catalyste à d'autres changements.

BIBLIOGRAPHIE

1971-1982: UNE ÈRE DE TRANSITION

1. Bowker, Lee H., Prisoner Subcultures, Lexington, Massachussetts: D.C. Heath and Company, 1977, p. 107.
2. Silberman, Charles E., Criminal Justice, Criminal Violence, New York: Random House, 1980, p. 546.
3. Ibid., p. 555.
4. Ibid., p. 509.
5. Canada. Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. Justice pénale et correction: un lien à forger. Ottawa. Imprimeur de la Reine. 1969. (Rapport Ouimet)
6. La Commission de réforme du droit du Canada. 7^e rapport annuel. Ottawa. Approvisionnements et Services Canada. 1979.
7. Canada. Ministère du Solliciteur général. Rapport du Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus, Ottawa. Information Canada. 1973. (Rapport Hugessen)
8. Canada. La libération conditionnelle au Canada. Rapport du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, Ottawa. Information Canada. 1974. (Rapport Goldenberg)
9. Canada. Commission d'enquête sur l'usage des drogues à des fins non médicales, Information Canada. 1975. (Rapport Le Dain)
10. La Conférence nationale et la Conférence fédérale-provinciale sur les autochtones et le régime de justice pénale, Ottawa. Information Canada. 1975.
11. Canada. Ministère du Solliciteur général. Faits saillants des initiatives fédérales en matière de justice pénale: 1966-1980, Ottawa, Approvisionnements et Services. 1981. p. 27.
12. Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de la justice et des questions juridiques. Le Sous-comité sur le régime d'institutions pénitenciaires au Canada. Rapport à la Chambre. Deuxième session de la trentième législature. 1976-1977. Ottawa. Approvisionnements et Services. 1977, p.5. (Rapport du Sous-comité).

LA STRATÉGIE CORRECTIONNELLE: DE LA "RÉADAPTATION" AUX "POSSIBILITÉS OFFERTES"

12. Canada. Service correctionnel Canada. Premier rapport du Comité de planification stratégique. Ottawa. 1981, p. 12.
13. Canada. Ministère de la Justice. Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada, Ottawa. 1938. (Rapport Archambault)
14. Canada. Ministère de la Justice et Procureur général du Canada. Rapport d'un Comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada, Ottawa. Imprimeur de la Reine. 1956. (Rapport Fauteux)

15. Rapport Ouimet, Op. cit., p.16.
16. Canada. Ministère du Solliciteur général. Résumé et analyse de quelques grandes enquêtes sur le processus correctionnel - de 1938 à 1977, 1977, p. 19.
17. Ibid., p. 22.
18. Ibid., p. 15.
19. Canada. Parlement. Chambre des communes. Débats: Rapport officiel, Ottawa. Imprimeur de la Reine 1971. p. 8 503 (7 octobre). (Déclaration du Solliciteur général).
20. Canada. Ministère du Solliciteur général. Rapport annuel 1971-1972. Ottawa. Information Canada. 1972, p. 43.
21. Rapport Ouimet, Op. cit., p. 339.
22. Lipston, D., Martinson, R., Wilks, J., The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation, New York: Praeger, 1975.
23. Canada. Ministère du Solliciteur général. Le rôle des services correctionnels fédéraux au Canada: Rapport du Groupe de travail sur la création du Service canadien de correction intégré, Ottawa. 1977, p. 30. (Rapport du Groupe de travail)
24. Ibid., p. 31.
25. Ibid., p. 30.
26. Ibid., p. 33-34.
27. Ibid., p. 84.
28. Rapport du Sous-comité. Op. cit., p. 45.
29. Rapport du Groupe de travail, Op. cit., p. 5

POUR UN MILIEU PLUS JUSTE ET PLUS HUMAIN: L'ASSOULISSEMENT DES CONDITIONS DE DÉTENTION EN ÉTABLISSEMENT

30. Énoncé de politique du Solliciteur général, Op. cit., p. 8504.
31. Cette direction applique la Partie IV de la Loi, en accordant aux détenus le droit d'accès aux renseignements personnels dans les dossiers du gouvernement.
32. Rapport du Sous-comité, Op. cit., p. 95.
33. Ibid., p. 96.
34. Ibid., p. 97.
35. Gerow, Laura, B., Administrative Boards and the Duty to Act Fairly, Service correctionnel du Canada. 1980, p. 11
36. Ibid., p. 76.
37. Canada. Ministère du Solliciteur général. Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 1973 - 1974, Ottawa. Information Canada. 1974, p. 88.
38. Canada. Ministère du Solliciteur général. Rapport du Groupe de travail sur la dissociation, Ottawa. Service canadien des pénitenciers. 1975, pp. 74-76. (Rapport Vantour)
39. Ibid., p. 77.
40. Rapport du Sous-comité, Op. cit., p. 101.
41. Service correctionnel du Canada. Document de travail. Nouveau système de gestion du personnel du service correctionnel du Canada, 15 avril 1983. SCC-1-83-DT.
42. Rapport du Sous-comité, Op. cit., p. 89.

43. Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel, Op. cit., p. 1.
44. Service canadien des pénitenciers. Directive du Commissaire N° 240 "L'enquêteur correctionnel fédéral". 3(a), 3(b). 30 août 1973.
45. Étant donné le coût élevé du processus d'agrément, il a été mis en veilleuse en 1983.
46. Rapport du Sous-comité, Op. cit., p. 92.
47. Canada. Ministère du Solliciteur général. Rapport annuel 1978-79, Ottawa. Approvisionnements et Services Canada. 1979, p. 208.
48. Canada. Ministère du Solliciteur général. Deuxième rapport du comité de planification stratégique, Ottawa. Approvisionnements et Services. 1982. p. 46.

CLASSEMENT ET GESTION DES DÉTENUIS

49. La Loi de 1961 sur les pénitenciers permettait l'établissement de directions générales régionales.
50. Les provinces de l'Atlantique étaient administrées par l'Administration centrale nationale.
51. Coût d'entretien des détenus 1981-82, Service correctionnel, Canada. Ottawa 1982.
52. Système des dossiers des détenus, Services d'information opérationnelle. Service canadien des pénitenciers. décembre, 1971.
53. Canada. Groupe d'étude sur les plans des établissements fédéraux à sécurité maximale. Plans des établissements fédéraux à sécurité maximale, préparé pour le ministre du Solliciteur général. Ottawa. 1971, p. 29. (Rapport Mohr)
54. Canada. Commission royale d'enquête sur la situation de la femme. Le droit criminel et la délinquance féminine. Ottawa. Imprimeur de la Reine. 1969. Rapport Ouimet, Op. cit. Société canadienne de criminologie. Mémoire sur la femme délinquante. Société canadienne de criminologie, Ottawa. 1969.
55. Rapport Vantour, Op. cit., p. 20.
56. Canada. Ministère du Solliciteur général. Rapport annuel 1968. Ottawa. Imprimeur de la Reine. 1969.
57. Vantour, J. A Proposal Regarding Protective Custody in Federal Institutions, The Correctional Service of Canada. 1979, p. 27.
58. Ibid., p. 25.
59. Ibid., p. 32-34.
60. Renvoi à la discussion sur les détenus âgés, p. 55.
61. Rapport Vantour, Op. cit.; Rapport du Sous-comité. Op. cit.; A Proposal Regarding Protective Custody, Op. cit.
62. Ernst and Whinney Management Consultants, A Program Evaluation for Psychiatric Services in Correctional Services of Canada, (document interne) Octobre, 1982, p. V-18.

63. Canada. Ministère du Solliciteur général. Comité consultatif de psychiatres consultants. Rapport: Plan d'ensemble de développement des services psychiatriques dans les services correctionnels fédéraux au Canada, Ottawa. Information Canada. 1973, p. 18. (Rapport Chalke)
64. Rapport Chalke, Op. cit.
65. Ernst et Whinney, Op. cit., p. 11-46.
66. Canada. Ministère du Solliciteur général. Manuel de statistique, Système pénal canadien, Direction de la recherche et du perfectionnement des systèmes, 1977.
67. Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent de la justice et des questions juridiques. Procès-verbaux et témoignages concernant le budget des dépenses 1971-1972 relatif au ministère du Solliciteur général, 1971. Ottawa. Imprimeur de la Reine 1971. (voir le fascicule 22:40).
68. Murphy, Brian C. A Quantitative Test of the Effectiveness of an Experimental Treatment Programme for Delinquent Opiate Addicts, Information Canada. Ottawa. 1972.

PERSPECTIVES D'AVENIR: VERS L'AN 2001

69. Protective Custody in Adult Correctional Facilities: A Discussion of Causes, Conditions, Attitudes and Alternatives, The American Correctional Association. 1983, p. 17.
70. Allodi, F.A., Kedward, H.G., and Robertson, M. "Insane but Guilty: psychiatric patients in jail." "Canadian Mental Health, 25/2, Juin 1977.
Association des psychiatres du Canada, Mémoire présenté au Comité de planification stratégique, juin 1980, p. 3.
71. Committee of Inquiry into the United Kingdom Prison Service. Her Majesty's Stationery Office. London. Octobre 1979. (Rapport May)
Scull, Andrew T. Community Treatment and the Deviant: A Radical View, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1977.
Wilson, Rob, "Who Will Care for the Mad and Bad", Corrections Magazine, Février 1980. Vol VI, n° 1.
72. Rapport Chalke, Op. cit., p. 18.
73. Ernst and Whinney, Op. cit., p. III-9.
74. Ibid, p. III-33.
75. Association des psychiatres du Canada, Op. cit., p. 9.
76. Ernst and Whinney, Op. cit., p. VI-25.
77. Toffler, Alvin, Le choc du futur, Paris: Denoël, 1970, p. 15.
78. Voir page 55 du présent rapport.
79. A Proposal Regarding Protective Custody, Op. cit., p. 29.
80. Fogel, David, "...We Are the Living Proof..." The Justice Model for Corrections, Cincinnati, Ohio: W.H. Anderson, 1975, p. 192.
81. Conrad, John, document non-publié, p. 11.
82. Deuxième rapport du comité de planification stratégique, Op. cit., p. 81.

ANNEXE A

MEMBRES DU COMITÉ DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE

M. Jim Vantour, PhD

Président, Comité de planification stratégique, Service correctionnel du Canada.

M. Vantour est un expert-conseil en matière de système pénal et de services correctionnels.

Il a été professeur agrégé de sociologie à l'Université Carleton (1969-1981) et coordonnateur du programme de criminologie et de services correctionnels de cette université (1977-1979).

Il a été directeur adjoint du Comité d'étude du régime de libération conditionnelle du Sénat (1974), président du groupe d'étude du Solliciteur général sur l'isolement (1975), conseiller en matière de questions relatives à l'isolement et conseiller spécial pour le commissaire adjoint, Politique et planification du Service correctionnel du Canada.

Il est l'auteur de nombreux rapports gouvernementaux portant sur la libération conditionnelle et sur l'isolement.

Mme Marie-Andrée Bertrand, D.Crim. (Université de Californie - Berkeley)

Professeur à l'école de criminologie de l'Université de Montréal.

Mme Bertrand, qui poursuit une carrière universitaire remarquable, s'est distinguée par sa contribution à l'étude de la criminalité chez les femmes et des aspects théoriques du contrôle de la déviance et du contrôle social.

Elle a été membre de plusieurs commissions intéressées au système de justice pénale, notamment la Commission d'étude des troubles affectifs et des difficultés d'apprentissage chez l'enfant (1966) et la Commission Le Dain (1973).

Mme Bertrand a écrit plusieurs livres sur la criminalité chez les femmes et publié de nombreux articles dans des périodiques professionnels. Elle a aussi été rédactrice pour le "Canadian Journal of Criminology".

En janvier 1980, elle a été élue présidente de la Fédération des associations de professeurs des universités du Québec.

M. John W. Braithwaite, MSM

Sous-commissaire des communications, Service correctionnel du Canada.

M. Braithwaite travaille depuis longtemps au sein des services correctionnels canadiens; il possède une très vaste expérience de travail dans les établissements de la Colombie-Britannique; il a occupé divers postes importants au sein des services correctionnels fédéraux.

Il est membre de divers organismes nationaux et internationaux intéressés aux services correctionnels et a été président de la "American Correctional Association".

Il a publié plusieurs articles sur les services correctionnels dans des périodiques canadiens et américains.

M. Allen F. Breed, BA

Directeur, "National Institute of Corrections", ministère de la Justice des États-Unis.

M. Breed fait autorité dans les domaines de la criminalité précoce et du système pénal. Il a été directeur d'État, "Department of Youth Authority", Californie, et président du "Youth Authority Board".

Il est membre d'un grand nombre de commissions intéressées au système pénal et conseiller auprès de nombreux organismes fédéraux et d'État s'occupant de justice pénale.

M. Breed donne des cours sur la gestion des services correctionnels et sur la criminalité précoce. Il a publié divers articles dans des périodiques importants.

M. Alfred Levin, BA, MA

Directeur du Secteur des consommateurs de la Banque royale du Canada, siège social, Montréal.

M. Levin possède plus de 20 ans d'expérience en matière de recherche et de gestion dans tous les domaines de la recherche économique et sociologique.

Il s'est joint à l'équipe de la Banque royale en 1966 pour y créer le secteur de la recherche en marketing. En 1970, il était membre d'un groupe de travail interdisciplinaire étudiant les perspectives d'avenir du Canada pour les dix prochaines années et les répercussions de l'informatisation. Il a été chargé de l'établissement, du développement et de la promotion des succursales communautaires de la Banque royale qui existent maintenant à Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver et il a mis sur pied les ateliers de travail de la Banque royale sur les habitudes budgétaires, une méthode d'apprentissage autodidactique de gestion du budget en fonction de ses habitudes.

M. Levin a publié de nombreux articles dans des périodiques professionnels et d'affaires et a collaboré à plusieurs ouvrages.

M. Kenneth Norman, BA, LLB, BCL (Oxon)

Professeur à l'école de droit de l'Université de la Saskatchewan et Commissaire en chef à la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan.

M. Norman membre d'un Tribunal des droits de la personne de la Commission canadienne des droits de la personne et membre à temps partiel de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Il a également travaillé à titre de conseiller pour le Bureau de l'Ombudsman de la province de la Saskatchewan et pour le Bureau de la Commission canadienne des réclamations des Indiens.

Il a publié de nombreux articles de nature savante et professionnelle dans les domaines du droit du travail et de l'administration. Il est l'auteur de nombreuses études parrainées par les gouvernements fédéral et provincial.

M. Sydney Shoom, MSM

Directeur régional, Division des pénitenciers (région de l'est de l'Ontario), Ministère ontarien des services correctionnels.

M. Shoom possède une très vaste expérience de conseiller en matière de questions communautaires et institutionnelles auprès systèmes correctionnels de l'Ontario et de la Saskatchewan. Il a également participé aux travaux de divers groupes consultatifs sur les services correctionnels.

Il a publié de nombreuses études traitant de divers aspects des services correctionnels dont la criminalité chez les femmes, le counseling et l'histoire du droit pénal au Canada.

Mme Sharon Sutherland, PhD

Professeur agrégé, École d'administration publique, Université Carleton.

Mme Sutherland est également conseillère en matière de politique pour la Direction de la politique et de la planification du Service correctionnel du Canada.

Elle a travaillé comme analyste principale des politiques au ministère de la Santé nationale et du Bien-être, au bureau du vérificateur général et au ministère d'État au développement social.

Mme Sutherland a beaucoup écrit sur les domaines de l'administration et des sciences politiques.

Adjointe à la recherche: Cathy J. Gillis, MICA

ANNEXE B

PUBLICATIONS

Divers documents portant sur le système de justice pénale de certains pays ont été préparés pour la gouverne des membres du Comité. À la demande du Commissaire aux services correctionnels, ces rapports sont publiés et distribués aux organismes du système de justice pénale, au personnel du SCC et aux ministères provinciaux des services correctionnels.

Les rapports suivants sont actuellement à la disposition des intéressés:

- Rapport n° 1 Suède
- Rapport n° 2 Norvège
- Rapport n° 3 Danemark
- Rapport n° 4 Finlande
- Rapport n° 5 Pays-Bas
- Rapport n° 6 Angleterre et pays de Galles

ANNEXE C

PRÉSENTATIONS DU COMITÉ

Au cours de l'année qui vient de s'écouler, le président et les membres du Comité ont eu l'occasion d'entretenir divers organismes et groupes de l'avenir des services correctionnels.

Des présentations ont été faites lors des réunions suivantes:

- L'atelier sur "Les perspectives d'avenir du système pénal" (parrainé par la "Saskatchewan Criminology and Corrections Association"), février 1982, Regina (Saskatchewan) (J. Vantour);
- L'atelier des agents de gestion des cas, SCC - région des Prairies, mai 1982, Banff (Alberta) (J. Vantour);
- La conférence nationale des administrateurs du SCC, mai 1982, Ottawa (Ontario) (A. Breed);
- La conférence des agents de gestion des cas, SCC - région de l'Ontario, juin 1982, Peterborough (Ontario) (J. Vantour);
- Cours avancé des agents des services correctionnels, Ministère des services correctionnels de l'Ontario, septembre 1982, Centre correctionnel Maplehurst, Milton (Ontario) (S. Shoom);
- "Jour de la Justice", Ministère des services correctionnels de l'Ontario, septembre 1982, Centre correctionnel Rideau, Burritt's Rapids (Ontario) (S. Shoom);
- Conférence 1982 de la "Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association", St. John's (Terre-Neuve), octobre 1982 (discours thème: J. Vantour)
- La conférence nationale des services techniques du SCC, octobre 1982, Kingston (Ontario) (J. Vantour);
- La "Conférence sur les perspectives d'avenir", Ministère des services correctionnels de l'Ontario, Division des programmes communautaires, février 1983, St. Catherines (Ontario) (discours thème: S. Shoom);
- La "Conférence sur les perspectives d'avenir", Ministère des services correctionnels de l'Ontario, Division des programmes communautaires, février 1983, St. Catherines (Ontario) (J. Vantour);

- La Conférence des Programmes de bien-être, SCC région du Pacifique, février 1983, Abbotsford (Colombie-Britannique) (J. Vantour);
- "Jour des services correctionnels", collège St. Lawrence, mars 1983, Kingston (Ontario) (J. Vantour);
- La 5^e Conférence nationale des comités aviseurs de citoyens, mars 1983, Ottawa (Ontario) (J. Vantour).